



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE HUMANIDADES DEPARTAMENTO DE
CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO – CETREDE
ESPECIALIZAÇÃO EM POLICIAMENTO COMUNITÁRIO**

FRANCISCO ELIZEU AZEVEDO DAMASCENO

**O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NAS INSTITUIÇÕES
POLICIAIS DO ESTADO DO CEARÁ**

FORTALEZA-Ce

2009

FRANCISCO ELIZEU AZEVEDO DAMASCENO

**O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NAS INSTITUIÇÕES
POLICIAIS DO ESTADO DO CEARÁ**

Monografia apresentada à

Coordenação do Centro de
treinamento e desenvolvimento da
Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção
do grau de especialização em
Policciamento Comunitário.

Orientador: Prof. Luiz Fábio

FORTALEZA-Ce

2009

Esta monografia foi submetida à Coordenação dos Cursos de Pós-Graduação do Centro de Treinamento e Desenvolvimento da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista em Policiamento Comunitário, outorgado pela Universidade Federal do Ceará e encontra-se a disposição dos interessados na biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho deste trabalho é permitida desde que feito de acordo com as normas de ética científica.

Francisco Elizeu Azevedo Damasceno

Nota

Orientado

Luiz Fábio Silva Paiva

Orientador

TÍTULO: O controle externo da atividade policial pelo ministério Público Estadual nas Instituições policiais do Estado do Ceará

Monografia aprovada em ____/____/ 2010

RESUMO

O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Estadual nas Instituições Policiais do Estado do Ceará. O presente artigo analisa a função institucional do Ministério Público, celebrada pela a atual Constituição brasileira. Tratamos inicialmente, as considerações gerais sobre o controle externo da atividade policial, decompondo-as em origem, conceitos e finalidade deste controle. Ainda, inserto nestas considerações, fazem-se referência ao sistema jurídico de controle entre os órgãos públicos, a composição do Ministério Público Brasileiro e da função da polícia judiciária no referido controle externo. Apresenta-se também a legislação pertinente ao controle externo da atividade policial, analisada sob o ponto de vista das Constituições Federal e Estadual, das Leis Orgânicas Nacionais do Ministério Público dos Estados e da União, do Código de Processo Penal e Penal Militar, da Lei Complementar Estadual n° 9/98, do Ato Normativo Estadual n.º1/99. Institui posicionamento sobre a operacionalização do controle externo da atividade policial, iniciando-se com o controle sobre a atividade de polícia, que se subdivide na função da Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e na atribuição do Ministério Público neste órgão Corregedor. Comenta-se, ainda, sobre a natureza jurídica do controle externo pelo *Parquet*, o aspecto penal do citado controle, as relações entre o Ministério Público e a Polícias Estaduais, a aplicação da referida Lei Complementar Estadual, as centrais de inquérito e os procedimentos adotados pelo promotor de justiça e os benefícios que esse controle trará após seu esclarecimento. Apontam-se, finalmente, a importância da pesquisa de campo como termômetro do entendimento do efetivo policial em face do tema proposto, a aplicação e análise da pesquisa de campo junto ao seu público alvo e as propostas para melhorar o exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Estadual.

ABSTRACT

This work presents the external control applied by the State Public Office in the State Police of Ceará. The general considerations regarding the extreme control of the police activity were dissociated according to the origin, concepts, and purpose of this control. Nevertheless, the essence of these general conditions is related to the legal system referring the restraint and balance between public agencies included in the Brazilian Public Office and agencies in which occur the foresaid external control. Presents the legal reasoning of external control of the police activity, analyzed according to the Federal and State Constitutions, National Laws of Institutions of the State Public Office and the Union of the Penal Codes and Penal Codes, the Supplementary State Law 9/98, the Normative State Action 1/99 and the Public Office of the State. It is established a point of view regarding the extreme control of the police activity, starting from the control of the activity developed by the police, which is subdivided and works as General Internal-Affairs Bodies. It is still expounded the legal and ethical limits of the extreme control developed by the *Parquet*; the criminal nature of that control; the relationship between the State Public Office and the Police of the State; the implementation of the Supplementary State Law; the inquiry centers and the procedures of the prosecuting attorney; and the benefits provided by this control after completely perceived. Finally, it is pointed out the relevance of the field research as an indicator of the troop Police understanding before the purposed theme, the application of the analysis of field research along its target-people and the proposals in order to improve the performance of the external control of the police activity by the Public Office of the State.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	CONSIDERAÇÕES GERAIS DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL	9
2.1	Origem, conceito e finalidades do controle da atividade policial	9
2.1.1	Origem do controle externo da atividade policial	9
2.1.2	Conceito do controle externo da atividade policial	11
2.1.3	Finalidades do controle externo da atividade policial	11
2.2	Sistema jurídico de controle entre os órgãos públicos.....	12
2.3	Composição do Ministério Público Brasileiro	13
2.4	Função da polícia judiciária	14
3	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL	17
3.1	Base Jurídica do controle externo da atividade policial.....	17
3.1.1	Na Constituição Federal.....	17
3.1.2	Na Constituição Estadual	17
3.1.3	Na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados	18
3.1.4	Na Lei Orgânica do Ministério Público da União	18
3.1.5	Nos Códigos de Processo Penal e Penal Militar.....	19
3.1.6	Na Lei Complementar Estadual nº 9/98.....	19
3.1.7	No Ato Normativo Estadual nº 1/99	21
3.1.8	Conflito de atribuições entre o Centro de Apoio Operacional do Controle Externo da Atividade Policial e o Ministério Público Estadual	23
4	OPERACIONALIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL	26
4.1	O controle sobre a atividade policial	26
4.1.1	Função da Corregedoria-Geral dos órgãos de Segurança Pública.....	27
4.1.2	Atribuição do Ministério Público Estadual na Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública	29
4.2	Natureza jurídica do controle externo da atividade policial.....	31
4.3	Aspecto penal do controle externo da atividade policial	32

4.4	As relações entre o Ministério Público Militar e a Polícia Militar Estadual	34
4.5	Aplicação da Lei Complementar Estadual nº 9/98	36
4.6	As centrais de inquérito e os procedimentos adotados	41
4.7	A importância do controle externo para as Instituições policiais e a sociedade cearense	44
5	PESQUISA DE CAMPO: AVALIAÇÃO DO ENTENDIMENTO DO EFETIVO POLICIAL FRENTE AO TEMA PROPOSTO	45
5.1	O objetivo da pesquisa de campo	45
5.2	Aplicação, análise e comentários da pesquisa de campo	45
5.3	Proposta para se melhorar o exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Estadual.....	46
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
7	REFERÊNCIAS.....	51
	APÊNDICES	60

1 INTRODUÇÃO

O Estado foi instituído com o escopo de reger e controlar a convivência harmônica do homem na sociedade, voltado para a preservação de seus direitos individuais e coletivos, a fim de manter a ordem e a paz social.

O Estado brasileiro, a partir de sua atual Carta Constitucional, ampliou expressivamente seus valores sociais, passando esses princípios a serem implantados nas políticas governamentais, os quais são pautados na eficiência, no respeito aos direitos humanos e no controle social.

O nosso ordenamento jurídico busca um equilíbrio, através de mecanismos de controle recíprocos, evitando a concentração ilimitada do poder, da arbitrariedade e do desrespeito aos ditames constitucionais. Esse sistema mútuo de controle dos poderes constituídos do Estado é uma das pilstras de sustentação para o bom funcionamento do poder público, o qual é pressuposto essencial para a garantia do Estado Democrático de Direito.

Hodiernamente, vivenciamos uma instabilidade jurídico-constitucional entre os poderes do Estado, mas precisamente entre a Suprema Corte brasileira, o Ministério Público e as forças de segurança pública, em um embate sobre a legítima atribuição do controle externo da atividade policial.

Nos últimos anos à atuação das instituições policiais têm se evidenciado em suas investidas no combate a criminalidade, entretanto, tais ações são questionadas pelos órgãos de controle social, alegando excesso de suas atribuições legais.

O controle externo da atividade policial tem previsão constitucional, atribuída ao Ministério Público, que tem além desta, a função de defesa da ordem jurídica e a promoção da justiça. Tal controle trouxe dúvidas e descontentamento entre as instituições policiais e a Ministerial, face à profundidade de sua problemática.

Notamos ainda que as corporações policiais são criticadas pela sociedade em geral, por atuações aquém de seus anseios, bem como por não haver, muitas vezes, imparcialidade e transparência em suas ações.

Destarte, analisaremos o referido controle dentro de sua forma de atuação, seus limites legais e abrangência. Logo, justifica-se a necessidade de tal controle por parte dos órgãos independentes do poder executivo, com a finalidade de otimizar às ações policiais, dando-lhes mais lisura e regularidade, eliminando, sobremaneira, o arraigado corporativismo das instituições

policiais. Com base na realidade observada, justifica-se também, a preocupação em torno do problema apresentado e, a partir dele, definir os rumos da pesquisa que fora realizada.

Objetiva-se, assim, genericamente, analisar a aplicação das normas jurídicas que dispõem sobre o controle externo da atividade de polícia judiciária, no âmbito da Polícia Civil e da Polícia Militar do Ceará, pelo Ministério Público Estadual, como forma de esclarecer e otimizar esse controle, contribuindo, em prol do interesse público, com uma melhor eficiência, transparência e regularidade dos procedimentos de investigação criminal, bem como evitar o abuso de poder por partes dos agentes de segurança pública. Especificamente, tem-se o objetivo de: verificar os aspectos jurídicos para a execução do exercício do controle externo da atividade de polícia judiciária, no âmbito das Instituições Policiais do Estado do Ceará, pelo Ministério Público Estadual; discutir o *modus operandi* do mencionado controle externo nas referidas Corporações; analisar como funciona a Central de inquérito do Ministério Público Estadual, examinar os benefícios decorrentes do esclarecimento do controle externo da atividade de polícia judiciária, e finalmente, apurar o grau de entendimento que o efetivo policial possui em relação ao tema em foco e, sugerir propostas.

A metodologia utilizada no presente artigo foi de estudo exploratório, descritivo e analítico, desenvolvido através de pesquisa: bibliográficas, por meio da Constituição Federal e Estadual, leis complementares, portarias, artigos, doutrinas, reportagens em periódicos e meios eletrônicos, dentre outras normas e matérias que tratam sobre o tema; e de campo, através de questionário fechado aplicado aos efetivos da Polícia Civil e da Polícia Militar do Ceará, em torno de 2% (dois por cento), e a tabulação de dados a fim de mostrar a realidade vivenciada sobre a questão. A pesquisa consoante a utilização dos resultados foi aplicada. Quanto à abordagem, foi quantitativa e qualitativa e, indireta em relação aos instrumentos e as técnicas empregadas.

O presente artigo encontra-se assim classificados: no Capítulo 1, aborda sobre as considerações gerais do controle externo da atividade policial, distribuídos em origem, conceito e finalidade deste controle, tratando-se, ainda, do sistema jurídico de controle entre os órgãos públicos e da composição do Ministério Público Brasileiro; no Capítulo 2, apresentam-se comentários sobre a fundamentação legal do controle externo da atividade policial, analisada sob a ótica constitucional e infraconstitucional; no Capítulo 3, aborda-se a operacionalização do controle externo da atividade policial, analisando a natureza jurídica do controle externo pelo *Parquet*, o aspecto penal do referido controle, as relações entre o Ministério Público Militar e a Polícia Militar Estadual, a aplicação da Lei Complementar Estadual n.º9/98, as centrais de inquérito e os procedimentos adotados e, finalmente, a

importância que esse controle trará para as corporações policiais do Estado do Ceará e para a sociedade cearense; no Capítulo 4, foram tratados e comentados os dados resultantes da pesquisa de campo, de forma concreta, com os quais foram fundamentadas as hipóteses para, a seguir, dar consolidação às propostas. E por fim, esclarece-se que as informações coletadas no decorrer da referida pesquisa de campo foram analisadas de forma imparcial e idônea, sempre com o objetivo do engrandecimento das Instituições Policiais do Ceará e da construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

2 ASPECTOS GERAIS ACERCA DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

2.1 Origem, conceito e finalidades do controle da atividade policial

2.1.1 Origem do controle externo da atividade policial

A atividade policial é de fundamental importância para a sociedade brasileira, na medida em que possibilita a realização ao pleno exercício à cidadania, como o direito a vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, insculpidos na nossa Carta Política. Tal atividade é realizada pelos órgãos de Segurança Pública, através da Polícia Federal, das Polícias dos Estados e do Distrito Federal, as quais são responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos do artigo 144 da Constituição Federal, bem como, estes órgãos são dotados de poder de polícia e da possibilidade do uso da força, para que possam executar com eficácia suas atribuições Constitucionais.

No entanto, em virtude de vícios adquiridos ao longo do tempo, principalmente durante o período ditatorial, a sociedade brasileira percebeu que os órgãos policiais atuam em obediência às razões do Estado, indo de encontro aos anseios da sociedade, cometendo atos contrários ao ordenamento constitucional.

Este cenário é característico da ausência de controle social efetivo sobre os organismos policiais, contribuindo, tal situação, à omissão, ao desvio, a corrupção e à ingerência maléfica, oriunda, principalmente, daqueles que se arvora de proprietários do poder. Lamentavelmente, aliados ao descontrole, estar à impunidade, pois se não existe um mecanismo de controle, conseqüentemente não haverá meios que possam solucionar os problemas e punir os transgressores, sejam nas esferas penal, civil ou administrativa.

Com a instituição da nossa Carta Política de 1988, ampliaram-se os direitos e garantias individuais, áreas que haviam sofrido grandes restrições na época do regime militar, e, insculpindo em nível constitucional, além de outras importantes medidas, adveio o controle externo da atividade pelo Ministério Público¹.

¹ O lobby do Ministério Público foi significativo para implantação do controle externo da atividade policial.

A sociedade brasileira, pois há muito se ressentia da ausência da submissão das polícias militar e civil a esses controles, objetivando um acompanhamento da atividade-fim de polícia judiciária, pelo Ministério Público e uma maior transparência e lisura dos seus procedimentos administrativos e operacionais.

O controle externo da atividade policial, logo após sua implantação na Constituição Federal e até hoje, gera muita polêmica e incompreensão e, por que não dizer, determinados desvios de sua correta interpretação por parte de inúmeros setores dos organismos policiais brasileiros.

O citado controle externo, decorrente do Poder Constituinte Originário, foi introduzido no artigo 129 da Magna Carta, o qual elenca um rol de funções institucionais atribuídas ao referido Órgão Ministerial. Especificamente, o inciso VII trata-se do mencionado controle, *in verbis*: “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; [...]”.

Ressalte-se que o referido controle externo já existia, anteriormente, à Magna Carta Federal de 1988 e Constituição do Estado do Ceará de 1989, embora de forma dissimulada e infraconstitucional, pois o Código de Processo Penal de 1941, em seus artigos 5º II, 13, II, e 47, já dispunha acerca das atribuições da Instituição Ministerial sobre a atividade de polícia judiciária, *in litteris*:

Art. 5º. Nos crimes de ação pública o inquérito será iniciado:

.....
II - mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver quantidade para representá-lo.
.....

Art. 13. Incumbirá ainda à autoridade policial:

.....
II – realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público;
.....

Art. 47. Se o Ministério Público julgar necessário maiores esclarecimentos e documentos complementares ou novos elementos de convicção, deverá requisitá-los, diretamente, de quaisquer ou funcionário que devam ou possam fornecê-los.

Do mesmo modo, Código de Processos Penal Militar de 1969, nos artigos 8º, “b”, 10, “c”, 55 e 56, posiciona-se quanto ao encarregado do inquérito policial militar, *in verbis*:

Art. 8º. Complete a polícia judiciária militar:

.....
b) prestar aos órgãos e juízes da Justiça Militar e aos membros do Ministério Público as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos, bem como realizar as diligências que por eles lhe forem requisitados;
.....

Art. 10. O inquérito é iniciado mediante portaria:

.....
 c) em virtude de requisição do Ministério Público

Art. 55. Cabe ao Ministério Público fiscalizar o cumprimento da lei penal militar, tendo em atenção especial o resguardo das normas hierárquicas e disciplina, como base da organização das Forças Armadas.

Art. 56. O Ministério Público desempenhará as suas funções de natureza processual sem dependência a quaisquer determinações que não emanem de decisão ou despacho da autoridade judiciária competente, uso de atribuição prevista neste Código e regularmente entre os órgãos do ministério Público e os da ordem judiciária.

2.1.2 *Conceito do controle externo da atividade policial*

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles, controle significa “em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exercer sobre a conduta funcional de outro”.²

O controle externo é o que se executa por órgãos estranho à Administração Pública pelo ato controlado. Já a atividade policial é a aquela que busca, incessantemente, a manutenção ou a restauração da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, através, em princípio, do policiamento ostensivo.

Na lição de Hugo Mazzilli, o controle externo da atividade policial, *in verbis*: “é um sistema de vigilância e verificação administrativa, teologicamente dirigida à melhor coleta de elementos de convicção que se destinam a formar a *opinio delictis* do Promotor de justiça, fim último do próprio inquérito policial”.³

Então, pode-se afirmar que o controle externo da atividade policial será realizado pelo Ministério público sobre atividade-fim de polícia judiciária, executada pelas Polícias Federal e Civil e, sendo polícia judiciária militar, pelas Forças Armadas, que são formadas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, e Forças Auxiliares e Reserva do Exército, que são constituídas pelas Polícias Militares Estaduais.

2.1.3 *Finalidades do controle externo da atividade policial*

O Ministério Público, ao exercer o controle externo da atividade policial, tem como finalidades:

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996

³ MAZZILI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do ministério público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1995

- Respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, sendo exemplo dos mesmos a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a soberania, e aos direitos assegurados na Constituição Federal;
- A preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
- A prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;
- A indisponibilidade da persecução penal.

Pode-se afirmar que as finalidades supramencionadas são as pilstras do controle externo da atividade policial.

2.2 Sistema jurídico de controle entre os órgãos públicos

A constituição Federal, visando, principalmente, evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos poderes do Estado e da Instituição do Ministério Público, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais e prevendo prerrogativas e imunidades para que bem pudesse exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado Democrático de Direito.⁴

Esses mecanismos de controle recíproco adotados na Magna Carta pressupõem, para todas as funções do Estado, a existência do controle de uma instituição por outra, que é, exatamente, a aplicação do sistema jurídico de freio e contrapesos⁵, o qual é pressuposto essencial para o regular funcionamento do Poder Público e a garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos, através do qual o Estado Democrático de Direito⁶ procura atingir suas finalidades.

Esse sistema jurídico serve para controlar, de forma recíproca:

- As funções típicas do Poder Legislativo, que são de fiscalizar, e as atípicas, que são administrar, quando da promoção de seus servidores, e julgar, quando do processo e do julgamento do chefe do Poder Executivo por crime de responsabilidade;

⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

⁵ Denominada, no idioma inglês, de checks and balances.

⁶ Ver art. 1º da Constituição Federal.

- As funções típicas do Poder Executivo, que é de administrar a coisa pública, e a atípicas, quando legisla, editando medidas provisórias, e julga contencioso administrativo;
- As funções típicas do Poder Judiciário, quando julga, aplicando a lei ao caso concreto, e atípicas de natureza administrativa, quando concede férias aos seus membros, e legisla, quando edita normas regimentais.
- Há também, um sistema de controle externo, com o fim de fiscalizar a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e Órgãos da Administração Indireta, por meios dos respectivos Poderes Legislativos, com a ajuda dos Tribunais ou Conselhos de Contas.

Constatou-se que a Nação brasileira, ordenou através da Assembléia Nacional Constituinte, ao Ministério Público o dever de controlar externamente as atividades das polícias, mas tão somente aquelas atividades que relacionam o Ministério Público com a polícia judiciária, devido a este Órgão ser o titular da ação penal pública. Esta função representa verdadeira parcela de soberania do Estado e de manifestação da *jus puniendi* – expressão latina que significa o direito de punir, que é privativo do Estado [...]

Da mesma forma que o *Parquet* exerce o referido controle sobre a atividade-fim das polícias, como limites legais e legítimos a sua liberdade de agir, determinou a Constituição Federal que a atividade-fim do Ministério Público também fosse controlada pelo Poder Judiciário.

Conclui-se que o Direito Constitucional contemporâneo, inobstante continuar a aceitar a Teoria da Tripartição dos Poderes, de Montesquieu, já entende que esta teoria não pode reinar de forma absoluta num Estado que possui a difícil missão de fornecer ao seu povo o bem-estar social, devendo distinguir as funções estatais, consoante o mecanismo de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público compõe a fórmula jurídica do sistema de freios e contrapesos, que é típica de qualquer Estado Democrático de Direito.

2.3 Composição do Ministério Público Brasileiro

No Brasil, o Ministério Público divide-se em duas categorias, ou seja, Ministério Público da União – presidido pelo Procurador-geral da República – e Ministério Públicos dos Estados – presidido pelos respectivos Procurador-Gerais da Justiça.

Essas duas categorias subdividem-se, além de comporem o Ministério Público Brasileiro, de seguinte forma, consoante o art. 128, 1, Magna Carta, *in litteris*:

- Art. 128. O Ministério Público abrange:
- 1 - O Ministério Público da união, que compreende:
 - a) O Ministério Público Federal;
 - b) O Ministério Público do trabalho;
 - c) O Ministério Público do Distrito Federal e territórios
 - d) O Ministério Público Militar
 - 2 - Os Ministério Público dos Estados
-

Observa-se que a atribuição do controle em questão reporta-se diretamente às atividades de apuração de infração penal pelas polícias militar e civil do País. Logo, pode-se dizer que apenas os Ministérios Públicos dos Estados, o Federal, o Militar, o do Distrito Federal e o dos Territórios são os que têm de se organizar para desempenhar a nobre incumbência, excluído, portanto, o *Parquet*⁷ do trabalho, em virtude de suas decisões não terem natureza penal.

2.4 Função da Polícia judiciária

As funções da polícia judiciária são exercidas, em nível Federal e com exclusividade, pela Polícia Federal, relativas aos crimes de competência da Justiça Federal, e pelas Forças Armadas, constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, restringindo-se aos crimes de competência da Justiça Militar Federal.

Os Estados, Distrito Federal e Território da Federação, as funções de polícia judiciária são exercidas pelas Polícias Cíveis, nos crimes da competência da Justiça Comum Estadual e Militar, e, em alguns Estados, pelos Corpos de Bombeiro Militares, quando pertencerem a Corporações distintas, mas restritamente aos crimes militares previsto no código Substantivo Militar, já consideradas as mudanças da Lei nº 9.299, de 07 de Agosto de 1996, no art. 9º, II, “c”, e “f”, e III, parágrafo único, *in litteris*:

- Art. 9º. Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:
- I – os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previsto, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial;
 - II – os crimes previstos neste Código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum, quando praticados:
 - a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado;

⁷ Denominado no idioma francês, de Ministério Público.

b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar suspeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil;

c) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito a administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou civil;

d) por militar durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado ou civil;

e) por militar em situação de atividade, ou assemelhado, contra o patrimônio sob a administração, ou a ordem administrativa militar;

f).....

III – os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendido no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:

a) contra o patrimônio sob a administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionamento do Ministério Público Militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo;

b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra o funcionário do Ministério Público Militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente a seu cargo;

c) contra militar em formatura, ou contra o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras;

d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho do serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior.

Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, são de competência da justiça comum.

Art. 10. Consideram-se crimes militares, em tempo de guerra:

I – os especialmente previstos neste código para o tempo de guerra;

II – os crimes previstos para o tempo de paz;

III – os crimes previstos neste código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum ou especial, quando praticados qualquer que seja o agente:

a) em território nacional, ou estrangeiro, militarmente ocupado;

b) em qualquer lugar, se comprometem ou podem comprometer a preparação, a eficiência ou as operações militares ou, de qualquer outra forma, atentam contra a segurança externa do país ou podem expô-la a perigo;

IV – os crimes definidos na lei penal comum ou especial, embora não previstos neste código, quando praticados em zona de efetivas operações militares ou em território estrangeiro, militarmente ocupado.

Pode-se extrair essa interpretação da própria Constituição federal, a qual enumera os órgãos responsáveis pela segurança pública e as suas respectivas funções, incidindo sobre esses Órgãos que exercem atividades de polícia judiciária, o controle externo pelo respectivo Ministério Público, *in verbis*:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

.....

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º. A polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

.....

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

.....
§ 4º. Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da união, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

Em síntese, o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público surgiu, formalmente, na Constituição Federal de 1988, tendo em vista, antigos anseios da sociedade brasileira, inconformada com o longo período de repressão o qual passou o país, a qual deseja que o aparelho policial esteja, sempre, prestando conta de suas ações operacionais e administrativas. Estas ações devem ter por finalidades a construção de um legítimo Estado Democrático de Direito, respeitador da dignidade da pessoa humana e da cidadania, em que a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público seja além de responsabilidade de todos, seja, de fato, dever do Estado.

3 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

3.1 Base Jurídica do controle externo da atividade policial

3.1.1 Na Constituição Federal

Como descrito anteriormente, o art. 129, VII, da Constituição Federal, instituiu o controle externo da atividade policial, delegando à lei complementar o seu correspondente disciplinamento. A remissão ao art. 128, feita pelo artigo supramencionado, perfaz-se quanto ao parágrafo quinto, o qual prescreveu que os Procuradores-Gerais da União e dos Estados poderão propor, ao Poder Legislativo respectivo, leis complementares que serão os instrumentos orgânicos de cada instituição que presidem. *In verbis*: “Art. 128 [...], § 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público [...]”.

Esta lei complementar possui eficácia limitada, pois, segundo se interpreta os ensinamentos de Alexandre de Moraes, pode-se considerar essa norma constitucional desprovida de eficácia plena, pois não têm aptidão para produzir, por si mesma, com a simples vigência da atual carta magna, todos os seus efeitos essenciais.

3.1.2 Na Constituição Estadual

Em harmonia com os princípios adotados pelo Poder Constituinte Originário na Magna carta, tais funções institucionais do *Parquet* foram inculpidas, através do Poder Constituinte Derivado Decorrente, na Constituição do Estado do Ceará, promulgada em 5 de outubro de 1989, originando, dentre outras funções, o instituto do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Estadual nas Polícias militar e civil do Ceará, dando legitimidade àquele órgão de submeter ao seu controle a atividade-fim de polícia judiciária militar ou civil, respectivamente, desenvolvida por esses organismos policiais, consoante artigos 130, inciso VI, e 179, *in litteris*:

Art. 130. São funções institucionais do Ministério Público:

.....
 VI – exercer o controle externo da atividade policial para o primado da ordem jurídica;

Art. 179. A atividade policial é submetida ao controle externo do Ministério Público, deste devendo atender às notificações, requisições de diligências investigatórias e instauração de inquéritos, em estrita observância dos disciplinamentos constitucionais e processuais.

3.1.3 Na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados

A Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, denominada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados, não dedicou um capítulo específico ao controle externo da atividade policial, somente tratando indiretamente, nos artigos 10, IX, “d” e “e”, 26, III e IV e 41, VIII e IX. Entretanto no seu art. 80, consta o seguinte. *In litteris*: “Art. 80. Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União”.

Em virtude da aplicação subsidiária dos dispositivos da Lei Complementar em tela, no que diz respeito ao controle externo da atividade policial pelos Ministérios Públicos Estaduais, pode, o *Parquet* cearense, desde logo, desenvolver a mencionada função institucional, mesmo na ausência da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público.

3.1.4 Na Lei Orgânica do Ministério Público da União

Fez-se necessário editar a Lei Complementar Federal nº 75, de 20 de maio de 1993, denominada Lei Orgânica do Ministério Público da União, com o fito de disciplinar o exercício do controle externo da atividade policial pelo *Parquet* Federal, na forma de seus arts. 3º e 9º, *in verbis*:

Art. 3º. O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:

- a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;
- b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
- c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;
- d) a indisponibilidade da persecução penal
- e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.

.....
 Art. 9º. O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:

- I – ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

- II – ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;
- III – representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;
- IV – requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;
- V – promover a ação penal por abuso de poder;

.....
 Art. 117. Incumbe ao Ministério Público Militar:

- II – exercer o controle externo da atividade da polícia judiciária militar.

O Conselho Nacional do Ministério Público instituiu a Resolução nº 20 de 28 de maio de 2007, com o intento de regulamentar e disciplinar no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial, o art. 9º da Lei Complementar nº 75 e o art.80 da Lei nº 8.625

3.1.5 Nos Códigos de Processo Penal e Penal Militar

Observou-se que o controle externo da atividade policial já existia à época da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, pois, o Código de Processo Penal de 1941, em seus artigos 5º, II, e 13, II, e o de Processo Penal Militar de 1969, em seus artigos. 8º, “b”, 10, “c”, 55 e 56, já dispunham acerca das atribuições da Instituição Ministerial.

Pode-se afirmar que o referido Código Adjetivo Castrense foi recepcionado pela atual Constituição Federal, assim como o Código Penal Militar, embora ambos sejam frutos dos Decretos-Leis Federais nº 1.001, de 21 de outubro de 1969, e nº 1.002, de 21 de outubro de 1969, os quais são aplicados não só às Forças Armadas como também as Forças Auxiliares e Reserva do Exército, inclusive a Polícia Militar do Ceará, que possuem suas pilastras baseadas na hierarquia e disciplina.

3.1.6 Na Complementar Estadual nº 9/98

A Lei Complementar Estadual nº 9, de 23 de julho de 1998, instituiu e operacionalizou, no âmbito do Estado do Ceará, o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, afirmando que se deve ser feito por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, *in litteris*: “Art. 1º - O Ministério Público do Estado do Ceará exercerá controle externo da atividade tendo em vista”:

a) O respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios, direitos e garantias individuais, assegurado na Constituição da República Federativa do Brasil, Constituição do Estado do Ceará e nas Leis vigentes;

b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;

c) a preservação e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;

d) a indisponibilidade da persecução penal;

e) a competência dos Órgãos incumbidos da Segurança Pública.

Art. 2º - O Ministério Público do Estado do Ceará exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, podendo:

I – ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;

II – ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;

III – representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;

IV – requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;

V – promover a ação penal por abuso de poder.

Art. 3º. – A prisão de qualquer pessoa, por parte da autoridade policial estadual, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com a indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.

Art. 4º. – Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A referida Lei Complementar se destina tanto à Polícia Civil quanto à Polícia Militar e aos Corpos de Bombeiros Militares Estaduais, a qual veio atender, em tese, aos reclamos da sociedade em torno de novo *modus operandi* das Polícias do Estado do Ceará, objetivando evitar ou minimizar o desvio nas condutas dos seus integrantes, seja no policiamento ostensivo, através do abuso de poder, seja na condução de inquéritos policiais, em tese, transgressoras, nos moldes de um autêntico Estado Democrático de Direito.

É de bom alvitre recordar um pouco do histórico do processo legislativo do Projeto da Lei Complementar nº 9/98, quando de sua discussão na Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, através dos indispensáveis ensinamentos de Antônio Iran Coelho Sório, Promotor de Justiça Estadual:

Houve determinadas incompreensões dos segmentos das Polícias Cíveis e Militares; na Polícia Civil achou-se que seria criada uma nova hierarquia e que, também, poderia esse controle externo, pelo Ministério Público, se imiscuir em assuntos de economia interna; na Polícia Militar, também, por ocasião da discussão do Projeto na Assembléia Legislativa, não houve aquela compreensão necessária de que forma seria esse controle externo no âmbito castrense.

E nós fizemos ver, na ocasião, que o controle externo, no âmbito da atividade policial militar, significaria o quê? A otimização dos inquéritos policiais militares (IPM's), porque, às vezes, as pessoas esquecem que a Polícia Militar, por ser a polícia com destinação constitucional de reprimir o crime, ela também tem a sua polícia judiciária militar competente na elaboração dos IPM's, e quando o controle veio foi para quê? Foi para otimizar e qualificar esses IPM's para que o Ministério Público Militar pudesse ter melhores elementos para analisar cada caso que lhe fosse apresentado na esfera militar.

Nos não pensamos, em nenhum momento, se imiscuir em atividade de natureza operacional, porque essas atividades de natureza operacional estão afetas aos comandos da Polícia Militar que tem como pilas a hierarquia e a disciplina [...] auxiliando aos encarregados do IPM's nos crimes militares definidos no Código Penal Militar.

3.1.7 No Ato Normativo Estadual nº 1/99

O Ato Normativo nº 1 de 23 de junho de 1999, foram fixadas normas específicas para o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público do Estado do Ceará, em observância às regras jurídicas contidas nas Constituições Federais – art. 129, VII – e Estadual – art. 130, VI – e na Lei Complementar Estadual nº 9, de 23 de julho de 1998 – artigos 1º, 2º e 3º.

Pode-se afirmar que, embora aparentemente se destine somente à atividade-fim de polícia judiciária da Polícia Civil do Ceará esse controle externo, expresso no Ato Normativo nº 1, tem como destinatário, também a Polícia Militar do Ceará, no que diz respeito à sua atividade-fim de polícia judiciária militar. O referido controle foi exercido pelo Centro de Apoio Operacional do Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público do Estado do Ceará, até a decisão do conflito de atribuições entre este Centro de Apoio Operacional e o Ministério Público Militar Estadual.

O controle externo da atividade policial em questão tem como desiderato a constatação da regularidade e da eficiência nos procedimentos de investigação das infrações penais e na feitura dos inquéritos policial ou policial militar. Possui outros objetivos, como estimular a integração e o intercâmbio de informações, com vista a um sólido *jus perseguendi*¹ e, conseqüentemente, dar subsídio à ação penal pública, cujo titular é o Ministério Público, para que o mesmo ofereça uma denúncia consubstanciada ao Poder Judiciário.

No referido Ato Normativo, o supramencionado controle externo da atividade policial deve ser exercido sobre a atividade-fim da polícia judiciária, ou seja, a apuração dos ilícitos de natureza penal ou penal militar.

O Ministério Público não tem atribuição constitucional de controlar a atividade-meio, inerente ao funcionamento interno dos organismos policiais. O motivo é simples, pois, no Estado do Ceará, as Polícias Militar e Civil devem obediência hierárquica ao Governador do Estado, em seus artigos 144 e 187 da CF/88, respectivamente, *in litteris*:

Art. 144. [...]
[...]

¹ Expressão latina que designa o direito de perseguir, reivindicar um bem que se encontra de forma indevida, em poder de outrem.

§ 6º. As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

[...] (Grifos não originais)

Art. 187. A Polícia Militar do Ceará é a instituição permanente, orientada com base nos princípios da legalidade, hierárquica e disciplina, constituindo-se força auxiliar e reserva do Exército, subordinada ao Governador do Estado, tendo por missão fundamental exercer a polícia ostensiva, preservar a ordem pública e garantir os poderes constituídos no regular desempenho de suas competências, cumprindo as requisições emanadas de qualquer destes.

[...] (Grifos não originais).

É oportuno esclarecer, ainda, que o Ministério Público, no exercício do mencionado instituto, não poderá interferir nas decisões relacionadas à discricionariedade – oportunidade, conveniência e conteúdo – da autoridade policial militar ou civil, especificamente aquela, nos atos administrativos decisórios do Comandante Geral da Polícia Milita e do Superintendente da Polícia Civil ou de outra autoridade policial. Além do que, quando quaisquer dessas autoridades presidem a uma investigação, têm ampla liberdade no modo de conduzi-la, desde que não atentem, por ação ou omissão, contra a legalidade dos procedimentos.

Destaque-se a importância do controle externo da atividade policial, que deve se restringir aos atos de polícia que se relacionam diretamente com o Ministério Público, ou seja, sobre a atividade-fim de polícia judiciária. Os atos de policiais não estão sob tutela do *Parquet*, pois, estes atos estão sujeitos a um controle interno executado pelos órgãos hierarquicamente superiores, consoante entendimento da Suprema Corte do País, nas Súmulas de números 346 e 473.

Na publicação de Roberto Rosas², tem-se a transcrição da primeira Súmula, *in verbis*: “A Administração Pública pode declarar a nulidade de seus próprios atos”; e da segunda, *in verbis*:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Pode-se afirmar que o exercício do controle externo de atividade de polícia judiciária não dispõe de conteúdo de ascendência hierárquica ou disciplinar dos membros do Ministério Público sobre as autoridades policiais. Reporta-se somente ao acompanhamento dos atos dos inquéritos policiais, inobstante ser o *Parquet* o seu destinatário natural.

² ROSAS, Roberto. **Direito sumular**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

Conforme explica o membro do Ministério Público do Estado de Minas Gerais José Fernando Marreiros Sarabando:

Não se cogitará de ingerências do Promotor Público sobre os assuntos de economia interna das polícias, assim como sobre o estilo próprio de cada autoridade policial dirigir as investigações e formalizar os elementos colhidos.³

Corroborando, ainda, com o que foi exposto, Francisco Taumaturgo Araújo Júnior afirmou:

[...] Como expresso no ordenamento constitucional, o Ministério Público exercerá o controle externo da atividade policial e não dos policiais, pois estes estão sujeitos a um controle interno, desenvolvido pelos órgãos hierarquicamente superiores. Controla-se, assim, a atividade-fim da polícia, onde há interesses do Ministério Público.⁴ (grifos não originais)

3.1.8 No resultado do conflito de atribuições entre o Centro de Apoio Operacional do Controle Externo da Atividade Policial e o Ministério Público Estadual

Em 31 de maio de 2001, o Promotor de Justiça, da Promotoria de Justiça Militar do Estado do Ceará, José Francisco de Oliveira Filho, suscitou conflito de atribuições entre o Órgão do Ministério Público Militar e o Centro de Apoio Operacional do Controle Externo da atividade Policial, da douta Procuradoria-geral da Justiça do Estado do Ceará, para o controle externo da atividade de polícia judiciária militar.

As razões fáticas e de direito que levaram o eminente Procurador de Justiça a tal pleito foi devido à prescrição do art. 55, do Código Processual Penal Militar, do ano de 1969, e do art. 117, inciso II, da Lei Complementar nº 75, do ano 1993, que dão atribuição ao Ministério Público Militar Estadual, de fiscalizar o cumprimento da Lei Penal Militar, tomando cuidado para não macular a hierarquia e disciplina das polícias militares, especificamente, *in litteris*:

Art. 55. Cabe ao Ministério Público fiscalizar o cumprimento da lei penal militar, tendo em atenção especial o resguardo das normas de hierarquia e disciplina, como base da organização das Forças Armadas.

Art. 117. Incumbe ao Ministério Público Militar:

.....

³ SARABANDO, José Francisco Marreiros. **O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1997.

⁴ ARAÚJO JUNIOR, Francisco Taumaturgo de. **Controle externo da atividade policial: o outro lado da face**. São Paulo: IBCCRIM, nº 89, abril 2000.

II – Exercer o controle externo da atividade da polícia judiciária militar:

Outrossim, o Ato Normativo nº 01, embora tenha fixando normas para o exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público do Estado do Ceará, por força do comando constitucional, insculpido no inciso VII, do art. 129, da Magna Carta Federal, e em obediência aos art. 1º, 2º, e 3º, da Lei Complementar Estadual nº 9, de 23 de julho de 1998, em nenhum momento, os dispositivos legais do Ato Normativo em tela vislumbra, nem poderia ser o contrário, o controle da atividade de polícia judiciária militar pelo Centro de Apoio Operacional do Controle Externo da Atividade Policial.

Em resposta ao questionamento em foco, pelo Órgão da Promotoria de Justiça Militar, a Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Ceará, em 24 de setembro de 2001, na pessoa da Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Ceará, Maria do Perpétuo Socorro França Pinto, reconheceu a atribuição do Ministério Público Militar Estadual para o exercício do controle externo da atividade-fim da polícia judiciária militar, conforme Processo nº 01125566-8-8-SPU, *in verbis*: “Acolho a matéria suscitada para, em consequência, reconhecer a competência do Ministério Público Militar Estadual, para o exercício do controle externo da atividade-fim da polícia judiciária Militar”.

Portanto, afasta-se o exercício de tal atividade do Centro de Apoio Operacional do Controle Externo da Atividade Policial, o qual deverá continuar controlando as atividades de Polícia Judiciária da Polícia Civil Cearense, não alcançando as atividades da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro Militar, as quais ficam a cargo do Ministério Público Militar do Estado do Ceará. Este controle, a priori, deve-se estar relacionada à fiscalização e ao acompanhamento, através de inquéritos policiais militares, de ilícitos praticados pelos militares estaduais, tendo em vista que os mencionados procedimentos inquisitoriais servirão de base para propositura de ações penais, pelo Ministério Público Militar, na competente instância penal militar.

Ressalte-se: primeiro, que os militares estaduais, às legislações federais de Processo Penal e Penal Militar, em virtude da competência privativa constitucional atribuída à União para legislar sobre esta matéria em destaque, consoante seu inciso I do art. 22; segundo, que a Lei Complementar nº 75, supramencionada, aplica-se subsidiariamente ao Ministério Público do Estado, devido à Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

Em resumo, a fundamentação do controle externo da atividade policial pelo Ministério público Militar estadual, na Polícia Militar do Ceará, está suficientemente embasada em legislação que vão desde a Constituição Federal, passando pela Constituição

Estadual, até a decisão administrativa da Procuradoria-Geral da Justiça, a qual afirma que deve restringir-se, este controle externo, à atividade-fim de polícia judiciária militar, como, por exemplo, no acompanhamento e fiscalização dos inquéritos policiais militares.

4 OPERACIONALIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

4.1 O controle sobre a atividade policial

Em princípio, existem dois tipos de controle que podem ser exercidos sobre a atividade policial, seja militar ou civil: o interno e o externo. O controle interno é o aplicado pela própria corporação policial; já o controle externo, é aquele exercido por outros organismos sociais, inclusive pelo Ministério Público.

O controle interno é essencial e todas as instituições policiais do mundo possuem o seu código disciplinar e o seu sistema de aplicação de sanções. Lamentavelmente, diversas Polícias Militares do Brasil ainda utilizam regulamentos disciplinares que priorizam o aspecto da rotina militar, como indumentária, ao invés de refletirem no aspecto social do trabalho do agente público de segurança da população.

Um Órgão corregedor forte e atuante para assuntos disciplinares das polícias é importante no controle dos profissionais de segurança pública, tendo em vista tratar-se de um corpo de tropa armado, pois a população, em sua maioria, não pode adquirir nem portar arma de fogo.

Ressalte-se que os chefes das corporações policiais do Estado do Ceará permanecem com os poderes hierárquicos e disciplinares sobre os seus comandados, podendo instaurar procedimentos administrativos, assim como, inquéritos policiais civis ou militares, para apurar fatos definidos como crime estabelecidos nos Códigos Penal e Penal Militar.

Já o controle externo, também pode ser o do Poder Judiciário e não das forças de segurança pública. Pode-se afirmar que a justiça é fundamental tanto para conter os abusos mais graves que constituam crimes, quanto para proteger os policiais de abuso que a corporação possa cometer contra eles.

Outro controle externo a ser considerado é o dos meios de comunicação, os quais repassam informações importantes para a sociedade, porém, às vezes, infelizmente, cometem verdadeiros abusos quando divulgam e denunciam ocorrências policiais e envolvendo policiais, condenando esses profissionais sem a menor possibilidade da ampla defesa e do contraditório, além de manipular suas imagens e o princípio da presunção de inocência. Este último princípio está proclamado no inciso LVII do art. 5º da Constituição Federal, *in litteris*:

“ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.

Há, ainda, um tipo de controle externo, este exercido pelo cidadão ou pela comunidade organizada, como os Conselhos de Segurança de Bairros e as Associações Comunitárias, encontrando respaldo legal da Magna Carta Federal, quando esta afirma que a segurança pública é dever do Estado, porém direito e responsabilidade de todos.

O verdadeiro controle externo da atividade policial, que interessa ao tema em foco, é o exercido pelo Ministério Público Estadual sobre as Polícias do Estado do Ceará, em que encontra respaldo no complexo ordenamento jurídico brasileiro.

Como uma das formas de exercitar o controle externo mencionado, tem-se as representações judiciais ou extrajudiciais, estas, com supedâneo na Lei Complementar Estadual nº 9, do ano de 1998. Esta norma autoriza o Ministério Público Estadual a impetrar representação a qualquer autoridade competente que deva adotar medidas ou providências capazes de sanar ou corrigir eventual omissão indevida, cometida pelas autoridades policiais ou ainda por qualquer autoridade pública praticada dentro da seara da atividade-fim policial ou por qualquer outra autoridade em detrimento da citada atividade policial.

A representação em destaque não se refere somente aos atos de omissão indevida, porém pode se estender aos casos de prevenção por possuir também o caráter preventivo.

Em Princípio, o *Parquet* Estadual pode, de forma preventiva, usar essas representações perante qualquer autoridade judicial ou não, desde que verifique uma ocorrência iminente ou não de eventual prejuízo material ou moral à atividade-fim policial.

Finalizando, essa representação pode ser também correccional, quando tem por objetivo a correção de ilegalidade ou eventual abuso de poder praticado pelas autoridades policiais.

4.1.1 O papel da Corregedoria-Geral dos órgãos de Segurança Pública e Defesa Social

O Governo do Estado do Ceará, no ano de 1997, devido a um sério problema envolvendo integrantes das instituições policiais do Estado, através da Lei Estadual nº 12.691 combinada com a de nº 17.734, resolveu aperfeiçoar o antigo sistema de segurança pública, extinguindo a Secretaria da Segurança Pública e a Corregedoria-Geral da Polícia Civil e instituindo, ao mesmo tempo, em seus lugares e com funções mais abrangentes, a Secretaria

da Segurança Pública e Defesa da Cidadania e a Corregedoria-Geral dos órgãos de Segurança Pública.

A Secretaria de Segurança Pública, integrante da estrutura organizacional da Governadoria, tem a incumbência de zelar pela ordem pública e defesa da coletividade, nos assuntos atinentes à segurança pública, coordenando, controlando e integrando as ações da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro Militar. Estes Órgãos, além de integrarem a estrutura organizacional da Governadoria, estão vinculados operacionalmente à Secretaria da Segurança Pública.

A Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública, inserida dentro da estrutura organizacional da Secretaria de Segurança, objetiva evitar o corporativismo e a parcialidade por parte de quem seja designado para presidir procedimentos ou processos disciplinares contra seus companheiros de profissão.

Na realidade, o corporativismo é uma moléstia que se alastra por todos os órgãos e instituições públicas, mostrando-se comportamento nocivo por parte dos agentes públicos, porque objetiva acobertar falhas, erros, deficiências e, até mesmo, ações criminosas.

São funções da Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa, a fiscalização, a disciplina e a orientação das atividades administrativas desenvolvidas pelas Polícias Militar e Civil e pelos Corpos de Bombeiros, além da apuração das transgressões funcionais praticadas pelos integrantes destas Instituições, da Provocação e acompanhamento da apuração dos ilícitos penais praticados por tais agentes públicos, dentre outras funções.

Essas funções da Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública se desenvolvem através da instauração, realização e acompanhamento de sindicâncias, provocação de processos administrativo-disciplinares contra policiais civis e militares estaduais.

Consoante estabelece a legislação vigente, a direção da Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública será exercida por um Corregedor-Geral, cargo de provimentos em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, dentre cidadãos maiores de trinta anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

A composição do referido Órgão será por oficiais superiores da Polícia Militar e do corpo de Bombeiros e delegados de Polícia Civil de carreira, designada pelo Chefe do Poder Executivo do Estado do Ceará, e composta ainda por membros do Ministério Público. Estes, além de serem designados pelo Procurador-Geral da Justiça do Estado do Ceará, manterão sua vinculação e subordinação hierárquica de origem.

É interessante observar que a Lei que institui a Corregedoria-Geral dos Órgãos da Segurança Pública inclui o Ministério Público Estadual na fiscalização e nas atribuições relativas ao controle externo das atividades da polícia perante os Órgãos que fazem à segurança pública do Estado.

O Órgão Corregedor tem poderes para assegurar o cumprimento de suas requisições, pois caso haja oposição, retardamento ou resistência injustificadas às suas requisições, implicará na aplicação de sanções administrativas, proporcional ao gravame, ao infrator.

Pode-se considerar que a Corregedoria-Geral dos Órgãos da Segurança Pública é órgão de controle interno em relação às Instituições que compõem a segurança pública estadual, pois estas fazem parte do órgão central do sistema de segurança pública do Estado do Ceará, que é a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social.

4.1.2 O papel do Ministério Público Estadual na Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa Social

Já se sabe que o Ministério Público Estadual compõe a estrutura da Corregedoria-Geral dos Órgãos da Segurança Pública, cabendo ao referido Órgão, a fiscalização e as atribuições relativas ao controle externo das atividades da polícia perante as Corporações que fazem a segurança pública do Estado e, ainda, manifestar-se em todos os procedimentos instaurados pelo referido órgão Corregedor.

O *Parquet* Estadual possui, ainda, como uma de suas funções, o encargo de emitir pareceres em sindicâncias, processos administrativo-disciplinares, contra policiais civis, e conselhos de justificação e disciplina, em desfavor de militares estaduais, consoante proclama a Instrução Normativa nº 1, de 31 de julho de 2000. *In litteris*: “Art. 17. Apresentada as alegações finais da defesa, os autos serão encaminhados, com vistas ao Ministério Público, pelo prazo de cinco dias, para emissão de parecer”.

No ano de 2001, a Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral de Justiça do Estado Ceará, Socorro França, revogou a portaria de designação do Excelentíssimo Senhor Promotor de Justiça, Sávio Leite Amorim, como representante de Ministério Público funcionando junto aquele Órgão corregedor. Atualmente, há uma lacuna quanto à presença de um membro do Ministério Público na Corregedoria-Geral dos Órgãos da Segurança Pública.

Segundo despacho no Processo nº 000078018, de 26 de setembro de 2001, do então senhor Corregedor-Geral da Corregedoria-Geral, José Hélder de Mesquita, o motivo de

tal revogação, foi devido ao Conselho Superior do Ministério Público ter entendido inconstitucional a Lei nº 12.691, do ano de 1997, no que tange à participação de integrantes do Ministério Público nos procedimentos ou processos administrativos, tidos como atos de controle interno, envolvendo militares estaduais e polícias civis.

Ressaltou em seu despacho, o citado Corregedor-Geral, *in verbis*:

Enquanto a Lei não for declarada inconstitucional, é obrigatória a manifestação do Ministério Público nos autos de todos os procedimentos.
Por outro lado, este Corregedor não tem competência para defender a constitucionalidade da lei ou para aceitar a inconstitucionalidade. Segue este Corregedor pode se dirigir diretamente à Procuradoria Geral de Justiça.
Criado o impasse.
Os autos não poderão andar, sem a presença do Ministério Público [...].

Destarte, concorda-se com a decisão da douta Procuradoria-Geral da justiça do Estado Ceará, em que este controle deve ser exercido sobre a atividade-fim de polícia judiciária civil ou militar, que é a investigação da autoria, da materialidade e das circunstâncias dos ilícitos penais, além dos acompanhamentos das execuções penais.

Corroborando com o acima exposto, conforme Processo nº 01125566-8-8-SPU, da Procuradoria-Geral da Justiça, foi reconhecida a atribuição do Ministério Público Estadual para o exercício do controle externo da atividade-fim da polícia judiciária civil ou militar.

Além do que o Ministério Público não pode, e não está autorizado a interferir nos assuntos de economia interna das Corporações Militares e Polícia Civil Estadual, objetivando controlar as atividades interna destas, de legitimidade¹, devendo ser respeitadas a conveniência e a oportunidade de agir do administrador.

Caso o Ministério Público tome conhecimento de alguma ilegalidade nesses Órgãos Públicos, informará ao respectivo Comandante ou Chefe dessas Instituições, para que adote as providências cabíveis que o problema exige, ou requisitará a instauração do competente inquérito policial civil ou militar. Assim, se houver intervenção do Ministério Público nas instituições de segurança pública, deverá ser quanto ao critério da legalidade e não quanto ao mérito.

Entretanto, José Fernando Marreiros Sarabando² entende que a sagrada regra das instituições policiais, em que o encarregado do inquérito emite o *opinio delictis* previsto no Código de Processo Penal ou Penal Militar, não pode mais vigorar, em virtude da nova ordem constitucional e legal, devendo o Ministério Público envidar esforços para fazer valer a sua

¹ ARAÚJO JÚNIOR, Francisco Taumaturgo de Op. cit., 2000

² SARABANDO, José Fernando Marreiros. Op. cit., 1997

titularidade quanto à sua emissão de juízo de valor sobre as apurações criminais. O que proclama este Código adjetivo é que o inquérito policial inicia-se, mediante portaria, quando de sindicância feita em âmbito de jurisdição interna, resulte indício da existência de infração penal.

4.2. Natureza jurídica do controle externo da atividade policial pelo *parquet*

Deve-se ter consciência que o tão falado controle da atividade policial diz respeito à atividade-fim das polícias, ou seja, a apuração das infrações penais (materialidade e autoria), não se relacionando com outra fiscalização senão aquela dirigida à atuação constitucional do Ministério Público, onde se ressalta a titularidade na promoção da ação penal pública.

Com a nova ordem constitucional, foi extinta a figura do juiz corregedor da polícia judiciária. Atualmente, entre as formas de corregedoria que a nova Magna Carta Federal atribuiu ao Poder Judiciário, não se encontra aquela sobre a atividade policial. Porém, é conveniente dizer que, as antigas funções dessa corregedoria passaram para o domínio do Ministério Público.

Não se pode admitir a interpretação do controle externo da atividade policial pelo Ministério público como uma imposição de uma hierarquia administrativa. O mencionado controle externo não importará em dois poderes administrativos sobre as polícias, ou seja, o poder hierárquico e o disciplinar, pois estas possuem seus Comandantes-Chefes dentro do Poder Executivo. Salienta-se que o Ministério Público não integra esta Poder, funcionando como uma espécie de “Quarto Poder”.

Na área da funcionalidade, se um promotor de justiça constatar a ocorrência de quaisquer faltas disciplinares deverá dirigir-se aos superiores hierárquicos do suposto transgressor disciplinar, apontando as faltas e solicitando as providências cabíveis para o caso concreto.

A submissão ao controle externo do Ministério Público, não significa, para a polícia judiciária militar ou civil, seja na esfera Federal ou Estadual, redução do seu prestígio ou de suas atribuições, tampouco suportar nova hierarquia administrativa, pois, como já visto no Capítulo I, o citado controle é considerado fruto do sistema de freios e contrapesos imposto pela Constituição federal de 1988 entre os poderes e as instituições públicas, além do que advém do legítimo desejo do povo, materializado através de seus representantes, por tratar-se, o Brasil, de uma democracia indireta.

Neste sentido, complementa Walter Paulo Sabella:

Que esse controle, por seus pressupostos finalísticos, não significa poderes gerais de tutela, muito menos substituição da atividade policial e de seus agentes no exercício de suas atribuições precípuas. Não possui conteúdo de ascendências hierárquica, disciplinar ou punitiva sobre os agentes policiais.³

Completa o ilustre Promotor de Justiça Antônio Iran Coelho Sírío:

Não se cogitará de interferências do Promotor de Justiça sobre assunto de economia interna das polícias. Assim como sobre o estilo próprio de cada autoridade policial de dirigir as investigações e formalizar os elementos colhidos.

Incabível, pois estipular prioridades e métodos, designar datas e providências, expedir ordens internas, direcionar os interrogatórios, presidir as audiências, inspecionar registros e arquivos pessoais da autoridade policial e de seus agentes.

[...] deve o promotor de justiça esforçar-se para evitar situações de confronto, embaraçosas disputas de prestígios e poder, bem como se poupará, e a instituição, de atitudes policiaiscas, lançando mão, contudo, de medidas judiciais e extrajudiciais para garantir a serena e adequada aplicação da lei, não havendo que transgredir ou fraquejar diante dos obstáculos surgidos.

Com o desejo de atingir seu objetivo, deve o integrante de *Parquet* trilhar os limites do bom senso e das normas de ética, bem como da política do saudável intercâmbio interinstitucional.

4.3 O caráter penal do controle externo da atividade policial

Tal caráter encontra fundamento na Lei Complementar Estadual nº 9, de 1998, quando oferece ao Ministério Público Estadual condições de requisição, objetivando a instauração de inquérito policial militar para apuração de fatos criminais. Estes fatos limitam-se à ocorrência de omissão no exercício da atividade-fim de polícia e a ocorrência de fatos ilícitos verificados no exercício dessa mesma atividade.

Ao membro do Ministério Público cabe, conforme a sua consciência jurídica, requisitar a instauração de inquéritos policiais militares às autoridades policiais militares, quando convictos da omissão ou do fato ilícito, resguardando as inter-relações do *Parquet* Estadual e da Polícia Militar do Ceará, sempre tendo em mente que não será seu o domínio dos autos, no que permite a sua marcha. Compreendendo-se aí, inclusive, o estilo próprio da autoridade policial militar em coletar as provas e os indícios de autoria.

³ SABELA, Walter Paulo apud Sírío, Antônio Iran Coelho. O Ministério Público Estadual e o controle externo da atividade policial

Entretanto, tem entendido o Supremo Tribunal Federal que o Ministério Público pode investigar, paralela e independentemente, a autoria, a materialidade e as circunstâncias das infrações penais, muitas vezes de forma simultânea ao procedimento inquisitorial realizado pela polícia judiciária, considerando que a apuração das infrações penais não é monopólio desta polícia.

O que não se admite é o membro do Ministério Público assumir a presidência do inquérito policial ou indiciar suspeito, executando atos típicos da autoridade de polícia judiciária – oficial ou delegado – a qual preside o referido procedimento administrativo. Inobstante, não há impedimento legal para o membro do Ministério Público, que houver apurado a infração penal, denunciar e sustentar a ação penal correlata, pois, como parte nesse caso, não se torna impedido nem suspeito.

Ainda temos, conforme as Constituições da República Federativa do Brasil e do Estado do Ceará, respectivamente, as investigações com repercussões penais promovidas pelas comissões parlamentares de inquérito, *in litteris*:

Art. 58 [...]

§ 3º. as comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de Investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores

Art. 56. [...]

§ 1º. As comissões parlamentares de inquérito terão poderes próprios das autoridades judiciais, cumulativamente com os de natureza parlamentar. [...].

O inquérito policial é uma peça administrativa e preparatória, dispensável para o oferecimento da denúncia, caso o promotor de justiça disponha de outros elementos de convicção sobre os fatos, como a materialidade do crime e indícios de autoria, consoante proclama tanto o Código de Processo Penal Militar, como o Código de Processo Penal Comum. Ressalte-se, ainda, que tanto quanto ao procedimento administrativo-inquisitorial supramencionado, não são dispensáveis as provas técnicas contidas em seu bojo.

Outro aspecto criminal a envolver o já citado controle externo, é a titularidade exclusiva para se instaurar a ação penal por abuso de poder por parte da autoridade policial, até mesmo sem requerimento da parte ofendida, pois se trata de uma ação penal pública incondicionada.

O abuso de poder mencionado é aquele ligado ao exercício da atividade policial, ou seja, aquele ocorrido nas funções de polícia judiciária. E esse abuso de poder encontra-se

insculpido na Lei Complementar em tela, como também encontra correlação e similitude na Lei nº 4898 de 1965.

4.4 Relação entre o Ministério Público e a Polícia

Embora no inciso VII do artigo 129 da magna Carta Federal figure a expressão, *in verbis*: “exerce o controle externo da atividade policial [...]”; bem como das disposições inclusas na Lei Complementar Estadual nº 9, de 1988, em ambos os casos encontra-se manifesto o controle da atividade policial pelo Ministério Público e, conseqüentemente, uma relação de interdependência entre *Parquet* e as Polícias Estaduais.

Mesmo sendo organismos públicos juridicamente independentes, os membros do Ministério Público são tidos como agentes políticos do Estado, já os policiais estaduais, são tidos como agentes administrativos do Estado, onde compõe o gênero agente público.

Origina-se a interdependência entre os organismos acima elencados no momento em que o representante do *Parquet* tem plena liberdade para apreciar os elementos de investigação criminal, para fins de oferecimento ou não da denúncia, solicitar mais diligências ou requerer ao magistrado o arquivamento do procedimento administrativo-inquisitorial. Salienta-se que a autoridade policial militar e civil não pode determinar o arquivamento dos autos dos inquéritos policiais.

Entrementes, tal atribuição aparentemente antipática e impositiva, respaldada pela Lei Complementar supramencionada, deve ser o controle externo da atividade policial exercido consoante os princípios de respeito, urbanidade e camaradagem, a fim de não prejudicar as boas normas de condutas entre os Órgãos correlacionados e os objetivos do Estado.

Os membros do *Parquet* Estadual, na condição de agentes políticos e detentores de poderosas prerrogativas, as quais lhe foram conferidas em nome e em prol da sociedade cearense beneficiadas de seus serviços, devem evitar situações de confronto, disputa de prestígio e autoridade, além de pouparem sua Instituição de atitudes policiaiscas. Porém, lançará mão de medidas judiciais e extrajudiciais para proteger o império da lei e da ordem, inclusive quanto ao seu direito constitucional de fiscalizar a polícia judiciária militar, pois são mananciais da prova e de indícios para a promoção de ações penais públicas em potencial.

Como já abordado anteriormente, os integrantes das Polícias do Ceará ao se submeterem ao controle externo do Ministério Público Estadual não traduz, para a primeira Instituição, a redução de seu prestígio político perante a sociedade, tampouco suportar nova

hierarquia administrativa, posto que, o referido controle é fruto do sistema comum de freios e contrapesos imposto pela Carta Magna Federal e Estadual entres os poderes e as instituições públicas, além do que adveio dos legítimos representantes do povo reunido em Assembléia Constituinte, tão comum ao Estado Democrático de Direito.

A ingerência do Ministério Público Estadual sobre os assuntos de economia interna das Polícias do Ceará é inadmissível, bem como sobre o estilo de cada autoridade policial de proceder às investigações ao seu modo, sendo ela, de forma irreprochável, quem dirige as apurações e preside a formalização das mesmas, em forma de autos de inquérito policial.

O controle externo previsto no inciso VII do artigo 129 da Magna Carta Federal não tem conteúdo de ascendência hierárquica ou disciplinar dos integrantes do *Parquet* sobre as autoridades policiais militares ou civis, tratando-se somente de acompanhamento e orientação dos procedimentos de investigação por aqueles que são os seus destinatários naturais.

Isso não significa, contudo, direção dessas investigações, estipulação de prioridades e métodos, designação de datas e providências, expedição de ordens internas, autuação dos interrogatórios, presidência dos trabalhos e tudo que seja da atribuição privativa da autoridade policial.

Não se pode esquecer que o controle da atividade policial é uma ferramenta legal para se alcançar a otimização dos inquéritos policiais, com a perfeita caracterização da materialidade do delito e indícios de autoria. Logo, terá o membro do *Parquet* o direito líquido e certo de acompanhar as investigações respectivas, através de uma participação ativa nas diligências investigatórias.

Segundo o insigne José Fernando Marreiros Sarabando:

Destarte, não competirá ao promotor decidir nada, apenas requisitar o que estiver no seu rol de atribuições (diligências investigatórias, *in casu*), bem como requer outras providências atípicas, como reperguntas as testemunhas e ao indiciado, cópias do material coletado, designações de audiência, elaboração de reconhecimento pessoais ou fotográficos, acareações e reconstituição de crimes. Tais medidas são da alçada exclusiva da autoridade presidente das apurações, conforme os artigos 6º e 7º do Código de Processo Penal, e 12 e 13 do Código de Processo Penal Militar, e, em assim sendo, poderão ser por ela indeferidas, haja vista a inexistência de vinculação hierárquica ou administrativa do Ministério Público com as policias judiciárias.⁴

⁴ SARABANDO, José Fernando Marreiros. Op. cit., 1997.

Proclama o Código de Processo Penal Militar, *in verbis*: “Art. 14. Em se tratando da apuração de fato delituoso de excepcional importância ou de difícil elucidação, o encarregado do inquérito poderá solicitar do procurador-geral a indicação de procurador que lhe dê assistência”.

Com o advento da nova ordem constitucional e legal, esse princípio foi revogado, ou ao menos mitigado, posto que assistência não fosse o termo mais apropriado. Atualmente, é permitida a participação pró-ativa do membro do *Parquet* militar junto ao inquérito policial militar em evolução, mesmo não tratando de fato delituoso excepcional ou de difícil elucidação.

Salienta-se que o acompanhamento do inquérito policial militar pelo Promotor de Justiça, o qual atua junto à Auditoria da Justiça Militar Estadual, não acontece somente a pedido do oficial encarregado, como, também, de ofício pela Instituição Ministerial, dentro dos parâmetros do controle externo da atividade policial.

4.5 Aplicação da Lei Complementar Estadual nº 9/98

A Lei Complementar Estadual nº 9, de 23 de julho de 1998, disciplina a forma de como deve ser o exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Estadual, repetindo, praticamente, o que proclama a Lei Complementar Federal nº 75, do ano de 1993, denominada Lei Orgânica do Ministério Público da União, a qual disciplina também este mesmo instituto, só que no âmbito federal.

O art. 2º da referida Lei Complementar Estadual afirma que o Ministério Público do Estado do Ceará exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, podendo, *in litteris*: “I – Ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; [...]”.

Caso não fosse permitido ao membro do Ministério Público ingressar livremente nos estabelecimentos policiais ou prisionais estaria frustrando o controle externo da atividade policial. Entretanto, no exercício do cumprimento de suas funções, o integrante do *Parquet* deverá ter cautela, pois poderá responder por abuso de poder, seja por excesso de poder ou desvio de finalidade, e por crime de violação de domicílio, consoante artigo 150 do Código Penal Brasileiro.

Primeiramente, o acesso não se restringe somente às delegacias ou organizações policiais militares, devendo estender-se a todos os lugares onde estejam ocorrendo os atos de investigação criminal e conveniente para apuração das infrações penais.

E por fim, deve o fiscal da lei sempre atentar para a ocorrência de abuso de poder, como prisões ditas correcionais e as prisões para averiguação, as quais foram extintas com a atual Constituição Brasileira, que prescreveu em seu inciso LXI do artigo 5º que, *in verbis*:

“ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar, definido em lei”.

Logo, o Ministério Público Estadual poderá realizar fiscalização em organizações policiais do Estado, com o fim de examinar, inicialmente, quantos procedimentos policiais foram instaurados e quantos, ainda, estão sendo confeccionados. De posse dessas informações, o fiscal da lei poderá averiguar se os prazos desses procedimentos estão sendo realmente cumpridos, ou se estar havendo qualquer outra irregularidade, conforme determina a lei.

“II - Ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial”.

Esses documentos devem ser interpretados como aqueles relacionados à atividade-fim de polícia judiciária civil ou militar, como para saber se os prazos dos inquéritos policiais estão sendo obedecidos, não podendo ter relação com os documentos de controle de registro de frequência dos agentes públicos de segurança. O Ministério Público Estadual não pode, não deve e não está autorizado a interferir nos assuntos de economia interna das Polícias Civil e Militar, objetivando controlar a atividade interna destas Instituições.

“III – Representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder”.

Como o controle externo da atividade policial não implica a subordinação hierárquica e disciplinar das autoridades policiais civis ou militares aos membros do *Parquet* Estadual, verificando a falta disciplinares, o promotor de justiça deve dirigir-se ao superior hierárquico do agente administrativo supostamente faltoso, apontando as irregularidades, bem como as providências necessárias para que sejam sanadas.

O Ministério Público Estadual, não pode ingerir nas decisões afetas à discricionariedade da autoridade policial, exigindo, por exemplo, que determinada autoridade policial civil ou militar puna disciplinarmente um comandado seu, pois, cabe a esta autoridade administrativa decidir.

A autoridade policial civil, bem como a autoridade policial militar, possui o poder discricionário na prática de seus atos administrativos, principalmente quanto à escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo. Em relação aos Órgãos de Segurança Pública do Estado, as atribuições do Ministério Público devem restringir-se à ilegalidade dos procedimentos administrativo daquelas instituições.

Conforme proclama Hely Lopes Meireles, *in verbis*:

[...] poder discricionário não se confunde com o poder arbitrário. Discricionariedade e arbítrio são atitudes inteiramente diversas. Discricionariedade é liberdade de ação

administrativa, dentro dos limites permitidos em lei; arbítrio é ação contrária ou excedente da lei.⁵

O que não pode, é o Poder Judiciário ou mesmo o Ministério Público, em um ato discricionário, substituir a discricionariedade da autoridade policial civil ou militar pelo do juiz ou do promotor de justiça.

“IV – Requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial.”

O descumprimento da requisição ministerial enseja que a autoridade policial seja responsabilizada pelo crime de prevaricação, consoante o artigo 319 do Código Penal, desde que presente o elemento subjetivo do tipo, *in verbis*: “[...] para satisfação de interesse ou sentimento pessoal”, sem prejuízo das sanções administrativas.

Como bem explica José Fernando Marreiros Sarabando:

A requisição é o termo técnico e adequado à designação de pedido que não cabe ao seu destinatário desatender, sob pena de crime (prevaricação, se dever de ofício atender da autoridade destinatária, e desobediência, se não era em resumo); o desatendimento de requisição ministerial, por pura desídia, em tese, configura apenas infração disciplinar, havendo de ser acionado o superior hierárquico da autoridade faltosa (requisição de sindicância ou procedimento disciplinar: art. 26, III, L.O.N.M.P); para tipificação do delito de prevaricação, art. 319 do Código penal, imprescindível a presença do dolo e da demonstração de ter o agente cometido a falta para satisfação de interesses ou sentimento pessoal; [...].

Ressalte-se que a qualquer negativa das autoridades policiais às requisições de diligências do Ministério Público devem estar devidamente fundamentadas, mostrando-se claramente desnecessário ou ilegal o cumprimento da requisição ministerial, pois a obrigação está em despachar e não em atender toda e qualquer requisição de diligências do *Parquet*. Quando se tratar de requisição para se instaurar inquérito policial, em regra, deverá a autoridade policial atender, pois, em tese, é para se investigar um crime de ação penal pública incondicionada, sujeita ao princípio da indisponibilidade.

Este cuidado de fundamentar o despacho é essencial para isentar a autoridade de uma ação por crime de prevaricação ou mesmo uma futura representação, para fins disciplinares, podendo esta ter como consequência um processo administrativo-disciplinar, para os policiais e civis e militares, por terem sido desidiosos com a requisição do Órgão Ministerial.

“V – Promover a ação penal por abuso de poder.”; [...].

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit., 1996

A Lei nº 4.898 de 1965, é um instrumento importante para se controlar o abuso de autoridade, em especial no uso efetivo de um dos poderes administrativo, que é o poder de polícia. O poder de polícia é o poder coercitivo, mas não arbitrário, que possui o Estado de intervir na conduta das pessoas que vivem em sociedade, de modo a fazer com que aquelas se amoldem a regras prefixadas, impedindo que o interesse público seja suplantado pelo particular.

Proclama, ainda, em seu artigo 3º, a citada Lei Complementar, qual se aplica às atividades policiais militar e comum, consoante a melhor exegese, *in litteris*, que: “A prisão de qualquer pessoa, por parte da autoridade policial estadual, deverá ser comunicada imediatamente ao Ministério Público competente, com a indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da prisão; [...]”.

Afirma Pedro Roberto Decomain⁶ que a medida permite ao agente do *Parquet*, tomando conhecimento da todas as prisões realizadas, interferir em favor da liberdade do preso, inclusive diante a autoridade judiciária, com impetração de *habeas corpus*, se necessário e cabível, quando entenda ser o cerceamento de liberdade ilegal.

A comunicação da prisão ao Ministério Público, pela autoridade policial civil ou militar do Estado do Ceará, em especial das prisões em flagrante, tem outra finalidade, que é possibilitar um controle a posteriori da instauração ou não do respectivo inquérito policial militar ou civil.

Salienta-se que a custódia em questão não é a disciplinar, a qual se origina de transgressão administrativa, pois se trata de um procedimento administrativo interno da instituição que a decretar, não se relacionando com a atividade-fim de polícia judiciária. A prisão referida na Lei Complementar Estadual, por exemplo, é a prisão em flagrante ou a prisão preventiva.

Objetivando evitar reclamações sobre a desídia da autoridade policial militar ou civil, diante da apuração de fatos delituosos levados ao conhecimento do Ministério Público, seria conveniente o fornecimento de provas da lavratura da ocorrência também à vítima, ao seu representante legal ou ao autor da *notitia criminis*, pois permite ao interessado dirigir-se ao respectivo Órgão Ministerial, caso as providências investigatórias não sejam adotadas no tempo e na forma da lei.

Em relação à detenção do indiciado no inquérito policial militar, pode-se afirmar que o art. 18 do Código de Processos Penal Militar afirma que o indiciado poderá ficar detido, durante as investigações policiais, por ordem do presidente do inquérito policial militar, até 30

⁶ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Comentário à lei orgânica nacional do ministério público**. Florianópolis: Obra Jurídica. 1996

(trinta) dias, independentemente de flagrante, devendo este comunicar a detenção à autoridade judiciária competente, *in verbis*:

Art. 18. Independentemente de flagrante delito, o indiciado poderá ficar detido, durante as investigações policiais, até trinta dias, comunicando-se a detenção à autoridade judiciária competente. Esse prazo poderá ser prorrogado, por mais vinte dias, pelo comandante da Região, Distrito Naval ou Zona Aérea, mediante solicitação fundamentada do encarregado do inquérito e por via hierárquica.
[...]

Salienta-se que a nossa atual Constituição Federal apenas recepcionou a detenção decretada pelo presidente do inquérito policial militar para os crimes militares próprios, definidos no Código Penal Militar, e, ainda, devendo ser comunicada, incontinenti, ao juiz – art. 5º, LXII, CF/1988 – e ao Ministério Público, conforme art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 9 do ano de 1998, competente, além do local onde se encontra o preso, pois a exegese deve ser em harmonia com a Magna Carta.

Para os demais crimes, sem ser flagrantes delito, faz necessário o mandado judicial, *in verbis*: “Art. 5º [...] LXI – ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressões militar ou crime propriamente militar, definidos em lei [...]”.

E, ainda, o oficial que preside ao inquérito policial militar não poderá cercear o direito do advogado de ter acesso aos autos, inclusive fotocopiar as peças que considere importantes para a defesa do seu constituinte.

O inquérito policial militar tem como característica a forma escrita, a discricionariedade, a obrigatoriedade, a indisponibilidade e o sigilo. Entrementes, o sigilo o qual se menciona no Código de Processo Penal Militar passou a ser relativo, depois da promulgação da última Carta Magna, e encontra-se sujeito aos dispositivos constitucionais.

Na mesma direção, caminha o conteúdo do art. 17 do Código de Processo supramencionado, o qual autoriza a autoridade militar decretar a incomunicabilidade do acusa durante o inquérito policial, por três dias no máximo. Essa disposição legal foi tacitamente revogada com o advento da Constituição Federal de 1988, além do que proclama o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, consoante Lei Federal nº 8.906, do ano de 1994, pois o advogado tem direito de comunicar-se reservadamente como o seu constituinte, *in litteris*:

Art. 7º São direitos dos advogados:
[...]

III – comunicar-se com seus clientes, pessoal e reservadamente, mesmo sem procuração quando esses se acharem presos, detidos ou recolhidos em estabelecimentos civis ou militares, ainda que considerados incomunicáveis:
[...]

Caso a autoridade policial supramencionada impeça o acesso do advogado ao indiciado e aos seus autos ou não permita a comunicação com o seu constituinte, estará cometendo crimes de abuso de autoridade, devendo ser responsabilizada perante o Ministério Público, o qual impetrará ação por abuso de poder contra esse agente público, com supedâneo no exercício do controle externo da atividade policial, por tratar-se de atividade-fim de polícia judiciária.

Ressalta-se que mesmo em situações mais graves, como durante o Estado de Defesa, a incomunicabilidade do preso é vedada, *in verbis*: “Art. 136 [...] § 3º. Na vigência do estado de defesa: [...] III – é vedada a incomunicabilidade do preso [...]”.

4.6 As centrais de inquérito e os procedimentos adotados

Com o reconhecimento dado pela Constituição Federal ao Ministério Público para o exercício do controle externo da atividade policial, houve a necessidade de algumas alterações na rotina de trabalho dos órgãos de execução do *Parquet*, com adaptações relativas à matéria penal. Assim como a adaptação dos procedimentos nos Órgãos da segurança pública e do Poder Judiciário à nova sistemática de tramitação dos inquéritos policiais.

Nos Estados em que as centrais de inquéritos foram implantadas, como no Estado do Ceará, localizada no Fórum Clóvis Beviláqua e interligada ao seu sistema de distribuição, por iniciativa da Procuradoria-Geral da Justiça, esta possui, dentre outras, as seguintes incumbências:

- Receber os autos encaminhados pelos Delegados de polícia e Comandantes-Gerais das corporações militares, assim como outras peças de informações lhe sejam remetidas;
- Tombar os procedimentos e confeccionar as fichas de controle em andamento;
- Enviar os procedimentos à promotoria de justiça com atribuição para neles atuar;
- Elaborar mapas de distribuição dos feitos, para fins informativos e estatísticos;

- Devolver os autos ao juízo competente, quando houver sido oferecida denúncia, pedido de arquivamento ou qualquer outra medida que deva ser conhecida e apreciada pelo Poder Judiciário;
- Manter o controle completo do andamento dos inquéritos policiais e peças informativas, observando, principalmente, o cumprimento dos prazos legais por parte dos promotores de justiça.

Com a implantação das centrais de inquéritos, os procedimentos inquisitoriais passaram a tramitar diretamente entre as autoridades policiais militares ou civis e os agentes políticos do Ministério Público, sem a participação, a priori, dos magistrados, por serem aqueles os maiores interessados e titulares da ação penal pública. Antes, eram encaminhados, inicialmente, ao juízo competente, para só então ser dado “vistas” ao *Parquet*.

Nas centrais de inquéritos, os procedimentos não exercem o controle externo sobre os trabalhos das polícias civis e militares, mas exercem o controle dos inquéritos policiais que são encaminhados aos promotores de justiça, os quais serão responsáveis pelo referido controle externo. Através dessas centrais, sabe-se qual promotor de justiça está atuando em um determinado inquérito policial, além de saber se o mesmo está extrapolando, por exemplo, o cumprimento do prazo de denúncia, o qual é de cinco dias para o réu preso e de quinze dias para o réu em liberdade. Nos casos de flagrante delito, desobedecido aquele prazo, poderá o promotor de justiça responder pelo constrangimento ilegal a que submeteu o preso.

Quando do retorno do inquérito à autoridade policial, este procedimento deverá ser administrado através de uma central de inquérito, quando esta existir, conforme declara o preclaro José Cretella Júnior, referindo-se ao controle externo da atividade policial:

Com efeito, incumbe aos promotores de justiça acompanhar atos investigatórios junto a organismos policiais, diligenciando a volta de inquérito à autoridade policial, enquanto não oferecida a denúncia, para que se efetuem novas diligências e investigações imprescindíveis a seu oferecimento. Se, no exercício da atividade policial, a autoridade competente tiver esquecido alguma formalidade, como, por exemplo, a qualificação precisa do acusado, o controle externo determina a volta do processo ao distrito policial para que se corrija a omissão [...].⁷

Entretanto, nos casos a seguir elencados, os autos devem ser remetidos diretamente ao Poder Judiciário:

⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992

- Oferecida a denúncia ou o pedido fundamentado de arquivamento;
- Inquérito policial instaurado a requerimento da parte, objetivando instruir ação penal de iniciativa privada e que mereça esperar em juízo a sua iniciativa;
- Pedidos de prisão preventiva, de busca e apreensão e outras medidas cautelares, a cargo, por exemplo, do encarregado do inquérito policial;
- Comunicação de prisão em flagrante ou de qualquer outra forma de constrangimento aos direitos fundamentais previstos na Constituição.

Salienta-se que, neste último exemplo, devido à Lei Complementar Estadual nº 9, do ano de 1998, deve a autoridade policial também comunicar, imediatamente, da prisão ao membro do *Parquet*, inclusive com a indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.

O membro do Ministério Público ao receber o inquérito policial adotará uma dentre as seguintes medidas:

- Se o procedimento inquisitorial estiver completo, havendo indícios de autoria e materialidade do crime, o Ministério Público oferecerá a denúncia com supedâneo nos códigos de processo Penal e Penal Militar;
- Se o promotor de justiça observar que o inquérito policial militar está incompleto, então ele o devolverá à Corporação policial, a fim de que este remeta, novamente, à autoridade policial delegada para que complemente o que estiver em desacordo com a lei;
- Se o Ministério Público entender que, no inquérito policial, não há crime caracterizado, requererá o arquivamento imediato desse procedimento junto ao juízo competente;
- Se o Ministério Público entender que o crime está prescrito, de acordo com o Código Penal e Penal Militar, não cabendo mais a instauração de ação penal, requererá o arquivamento imediato desse procedimento junto ao poder judiciário;
- Se o Ministério Público entender que aquele crime trata-se de crime militar, proferirá parecer declinando de sua atribuição para uma das promotorias do juízo singular da justiça militar. Caso o novo promotor de justiça, o qual tenha recebido esse inquérito policial por redistribuição, também entender não ser de

sua atribuição, este é obrigado a argüir um conflito de atribuição entre membros do Ministério Público.

4.7 A importância do controle externo para as instituições policiais e a sociedade cearense

Sabe-se que o controle externo da atividade policial existe, porém se desconhece como ele se fundamenta e se operacionaliza na atividade-fim de polícia judiciária, prejudicando o alcance ao bem-estar social.

Esclarecido esse controle, através não só de teorias, como de seus conceitos no teatro de operações e da vida profissional de cada policial estadual, melhorar-se-á o desempenho do aparelho policial, contribuindo para uma melhor eficiência do serviço de segurança pública no Estado do Ceará.

Após seu esclarecimento o controle externo da atividade de polícia judiciária, trará os seguintes benefícios para as instituições policiais e a sociedade cearense:

- Maior eficiência de toda a atividade-fim de polícia judiciária, em virtude da sensação de fiscalização externa dessa atividade;
- A efetiva troca de experiências e informações entre as Policiais e o Ministério Público Estadual, aumentando a eficácia nos trabalhos dessas duas Instituições;
- Um verdadeiro entendimento e intercâmbio entre a Polícia e o Ministério Público Estadual;
- Redução do corporativismo presente nas instituições policiais;
- Credibilidade da população cearense no trabalho das instituições policiais;
- A conscientização do público interno sobre o seu relevante papel social.

Em síntese, os aspectos práticos do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Estadual, nas corporações policiais, são por demais importantes, além de se restringir à atividade-fim de polícia judiciária, deve ser do conhecimento de todo o efetivo policial, pois só se alcançará o bem comum se cada um conhecer e estiver consciente do seu papel dentro da Instituição a que pertence e da sociedade na qual convive. Muitas vezes, o policial erra não por dolo, motivado, porém, por um desconhecimento ou uma interpretação equivocada sobre o assunto em questão.

5 PESQUISA DE CAMPO: DO ENTENDIMENTO DO EFETIVO POLICIAL FRENTE AO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE DE POLÍCIA JUDICIÁRIA

5.1 Objetivo da pesquisa de campo

Pode-se definir pesquisa de campo como o ato de averiguação, *in loco*, através de procedimentos específicos e científicos, os quais respondem aos problemas apresentados, elaborados consoantes os objetivos a serem alcançados num projeto de pesquisa monográfico.

Considerando que, com a atual Constituição Federal, novos conceitos foram agregados à segurança pública, a qual é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, fazendo-se necessário adaptar a Corporação policial ao ordenamento jurídico vigente, especificamente, no que se refere ao controle externo da atividade policial, resolveu-se aplicar a metodologia científica como forma de identificar o conhecimento do efetivo policial do Estado sobre o tema do presente trabalho.

Observa-se que o tema monográfico em tela é pouco debatido no âmbito interno nas Polícias do Estado, embora seja de vital importância para o desenvolvimento de suas atividades administrativas e operacionais, principalmente, devidos aos poderes outorgados ao Ministério Público, após a instituição da Carta Constitucional, como fiscal da lei e controlador da atividade de polícia judiciária.

A aplicação da pesquisa de campo em epígrafe, deve-se ao fato de ser o melhor instrumento avaliador do grau de entendimento do efetivo policial diante do tema, pois é uma técnica bastante utilizada para registrar e ordenar os dados relativos ao assunto escolhido como objeto de estudo de maneira eficaz.

5.2 Aplicação, análise e comentário da pesquisa de campo

Esta pesquisa foi realizada através de questionários fechados, os quais foram enviados e aplicados aos corpos de tropa das Polícias Militar e Civil do Estado do Ceará, em torno de 2% (dois por cento), no período compreendido de 06 a 30 de julho 2009.

Foram questionados, conforme percentual acima mencionado, de 300 (trezentos) policiais estaduais, dos quais 10% (cinco por cento) foram policiais civis, em número de 30 (trinta), e 90% (noventa por cento) foram policiais militares, em número de 270 (duzentos e setenta).

Destaca-se que a presente pesquisa foi direcionada a dois grupos distintos de profissionais da área de segurança pública, visando buscar a posição destes a respeito do assunto em questão.

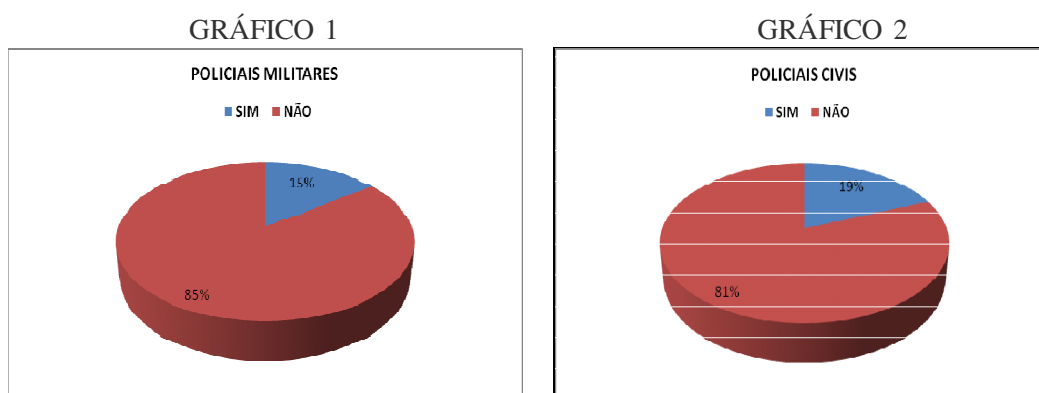
Em seguida, veremos os resultados coletados dos questionamentos aplicados, dados estatísticos, análise e comentários sobre o assunto.

1º QUESTIONAMENTO:

O que você entende por controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público?

1º item. Sim

2º item. Não



De acordo com as respostas fornecidas, 15% dos policiais militares responderam afirmativamente, enquanto 85% dos entrevistados desconhecem tal controle externo exercido pelo Ministério Público.

Já em relação aos policiais civis, 19% dos entrevistados afirmam conhecer citado controle externo e o restante, 81% apontaram desconhecimento a respeito do exercício dessa função pelo *Parquet*.

Observa-se que os resultados colhidos neste questionamento, demonstraram na sua maioria absoluta do efetivo das polícias do Estado do Ceará desconhecimento do assunto abordado.

2º QUESTIONAMENTO:

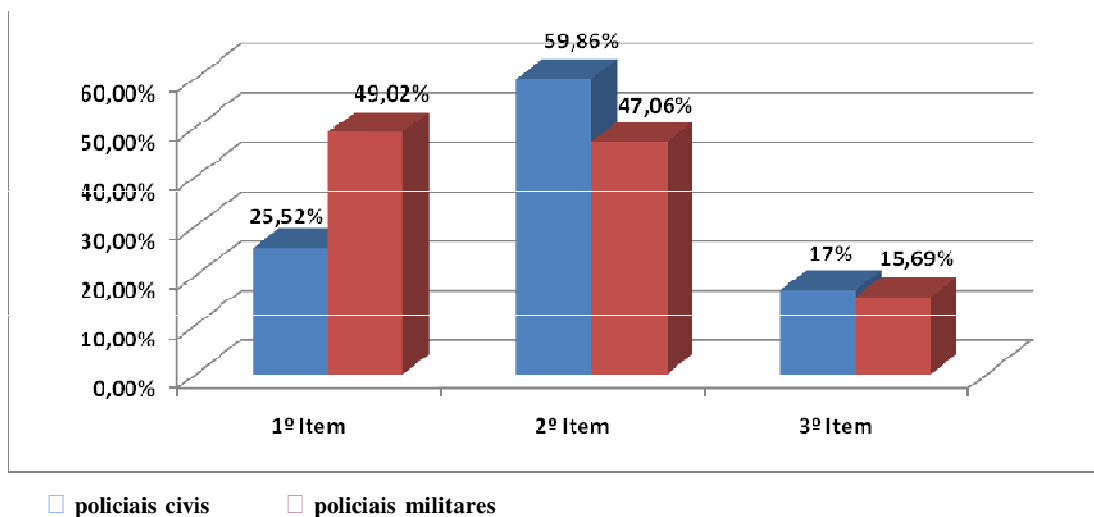
O Ministério Público exerce o controle externo sobre quais atividades policiais?

1º item. A atividade inerente ao funcionamento interno dos organismos policiais

2º item. A atividade-fim de polícia judiciária, como na apuração das infrações penais;

3º item. Nenhum dos itens acima.

GRÁFICO 3



No presente questionamento, procurou-se avaliar a profundidade de conhecimento dos grupos relacionada à abrangência do controle da polícia judiciária no tocante aos procedimentos administrativo-inquisitoriais. Os inquéritos policiais são encaminhados pelo Comando das Corporações à Justiça para apreciação e adoção de providências cabíveis; com relação às sindicâncias, o mesmo comando tem o poder de promovê-la a inquérito policial ou determinar o seu arquivamento.

Os resultados obtidos são que, em relação ao 1º item, 25,52% dos policiais civis o assinalaram e 49,02% dos policiais militares, de igual modo, havendo uma grande desproporção entre os percentuais observados.

Já o 2º item, 59,86% dos policiais civis e 47,06% dos policiais militares entrevistados o assinalaram, demonstrando um conhecimento e acompanhamento do assunto mais acurado por parte da primeira categoria.

Apenas 17% dos policiais civis e 15,69% dos policiais militares assinalaram o 3º item, demonstrando desconhecimento do assunto. Tais percentuais podem ser considerados preocupantes para uma Instituição que deseja prestar um serviço de segurança pública eficiente, tendo em vista a insipiência em questão por parte de um significativo número de policiais estaduais.

3º QUESTIONAMENTO

Quais legislações abaixo fundamentam o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público? Marque um ou mais itens.

1º item. Constituição da República Federativa do Brasil

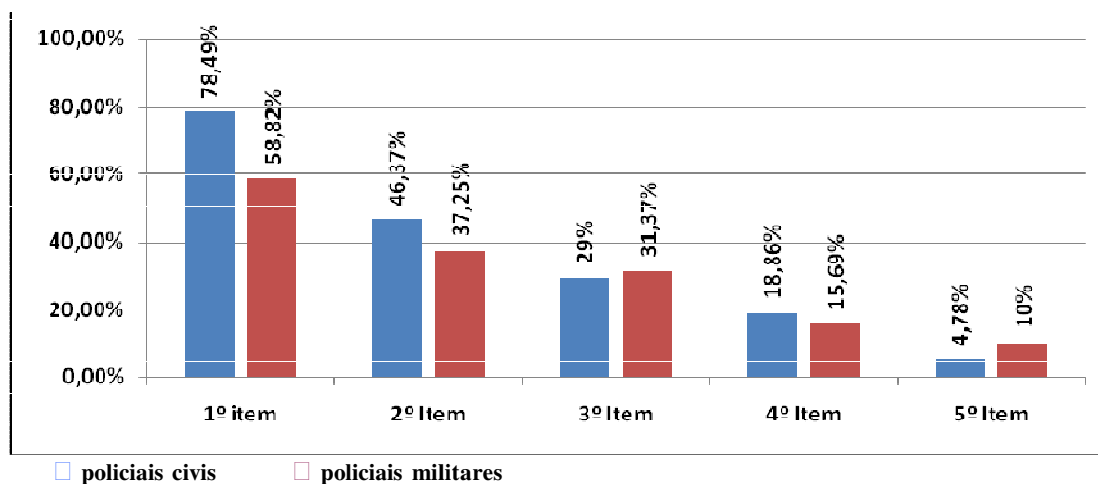
2º item. Constituição do Estado do Ceará

3º item. Código de Processo Penal e Penal Militar

4º item. Lei Complementar Estadual n.º 9/98

5º item. Nenhum dos itens acima

GRÁFICO 4



Tal questionamento, diferentemente do anterior, ofereceu nenhuma ou mais de uma opção de resposta ao pesquisado, passando-se a analisar as respostas de ambos os grupos, item por item, em termos percentuais.

Dos entrevistados, 78,49% dos policiais civis apresentam a Magna Carta como uma das legislações que fundamentam o controle externo do *Parquet* sobre as atividades policiais, enquanto 58,82% dos policiais militares assinalaram tal opção, ou seja, o 1º item.

Quando apontamos a Constituição Estadual no 2º item, como legislação legal relacionada ao assunto, os percentuais caem. Policiais civis correspondendo a 46,37% e policiais militares a 37,25%.

Ao mostrar-se o Código de Processo Penal e Penal Militar, os percentuais caem: policiais civis, correspondendo ao referido Código como uma das fundamentações legais, a 29% e policiais militares a 31,37%; portanto, nesse 3º item o percentual de policiais militares foi superior ao dos civis.

Ao sugerir-se a Lei Complementar Estadual em tela, os percentuais que indicaram tal escolha foram os menores dos apresentados, o que demonstra dos grupos entrevistados conhecimento genérico do assunto, no que tange a sua fundamentação legal, pois os percentuais foram decrescendo da Constituição Federal ao presente 4º item. Neste item, 18,86% dos policiais civis apontaram-no como correto, enquanto apenas 15,69% dos policiais militares o assinalaram.

A última opção apresentada, 5º item, a qual iniciativa que todas as anteriores estavam incorretas, foi assinalada pelos policiais civis em um percentual de 4,7% já em relação aos policiais militares, esta percentual subiu para 10%.

Ressalte-se que todos os itens apresentados anteriormente estão corretos, excetuando-se o último, o que demonstra um consistente fundamento legal relacionado ao mencionado controle externo.

4º QUESTIONAMENTO:

Quais benefícios o referido controle externo trará para as instituições policiais e a sociedade cearense? Marque um ou mais itens.

1º item. Maior intercâmbio entre a sua Corporação e o Ministério Público Estadual;

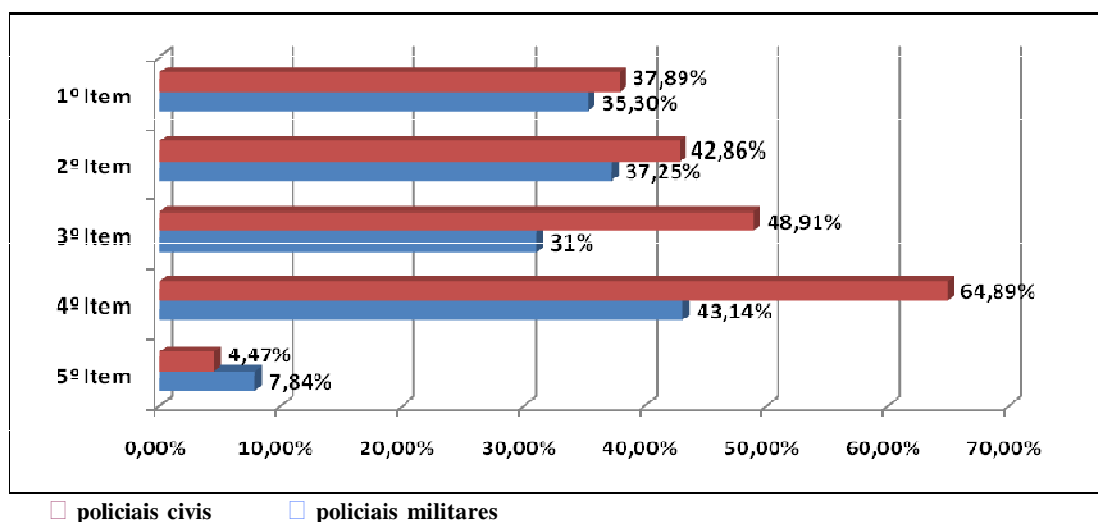
2º item. Diminuição do corporativismo;

3º item. Aumento da eficiência do trabalho policial;

4º item. Maior transparência e otimização dos inquéritos policiais;

5º item. Nenhum dos itens acima

GRÁFICO 5



No questionamento apresentado, as opções em questão, excetuando-se o 5º item, estão corretas. Os números percentuais dos dois grupos foram semelhantes e satisfatórios, pois, quando se fala em benefícios incorporados através do controle externo, todos concordam, inclusive o percentual de policiais de 4,47% dos policiais civis e 7,84% dos policiais militares que assinalaram o último item, descartado quaisquer dos benefícios apresentados, é bastante baixo.

Quanto aos demais itens, do 1º ao 4º, todos verdadeiros, as respostas foram distribuídas da seguinte maneira, considerando os benefícios após o esclarecimento do mencionado externo:

- 37,89% dos policiais civis e 35,30% dos policiais militares entendem que o controle trará um maior intercâmbio entre as duas Instituições;
- 42,86% dos policiais civis e 37,25% dos policiais militares concordam que trará uma diminuição do corporativismo;
- 48,91% dos policiais civis e 31% dos policiais militares entrevistadas concordam, ainda, que o referido controle trará, após o esclarecimento, um aumento da eficiência do trabalho policial;
- 64,89% dos policiais civis e 43,14% dos policiais militares assinalaram que o controle externo trará o aumento da transparência e otimização dos inquéritos policiais.

5º QUESTIONAMENTO

Quais as funções institucionais do Ministério Público Estadual? Marque um ou mais itens.

1º item. Ter livre ingresso em organizações policiais, inclusive nos presídios;

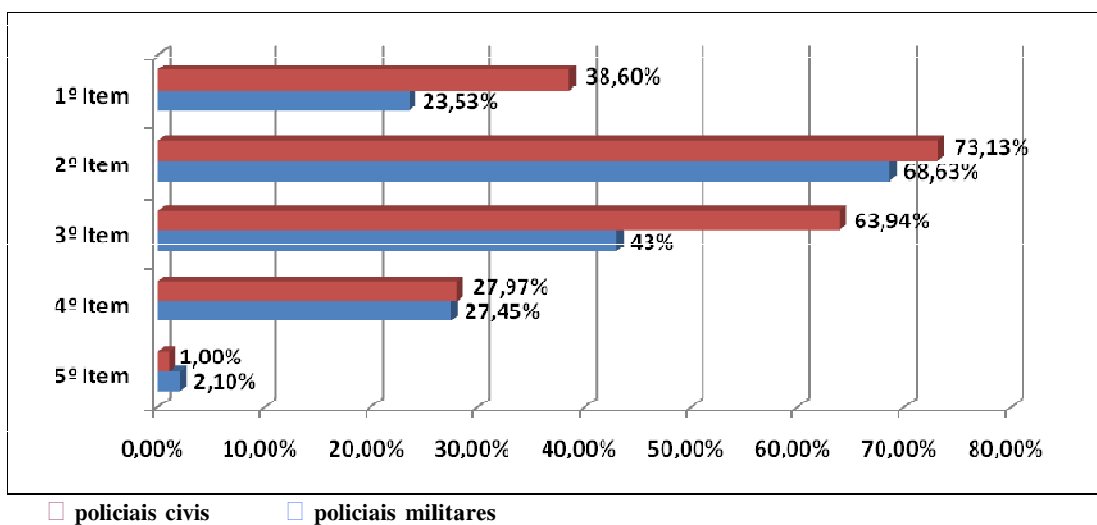
2º item. Requisitar diligências investigatórias ou instauração de inquéritos policiais;

3º item. Promover a ação penal por abuso de poder do policial estadual;

4º item. Ser comunicado, de imediato, de qualquer prisão judicial;

5º item. Nenhum dos itens acima.

GRÁFICO 6



As respostas mais assinaladas, itens 2º e 3º, com 73,13% e 63,94% dos policiais civis, e 68,63% e 43% dos policiais militares, respectivamente, são aquelas mais inerentes e divulgadas do *Parquet*, já que os policiais estaduais, principalmente os encarregados de procedimentos inquisitoriais, conhecem-nas por meio de pareceres aos respectivos procedimentos ou por observância a exemplos ocorridos com companheiros de profissão.

O 1º item, o qual trata de ingresso de promotores de justiça no interior de organização policiais para verificarem o fiel cumprimento da lei, inclusive prazos de inquéritos policiais, foi assinalado por apenas 38,60% dos policiais civis entrevistados e

23,53% dos policiais militares, demonstrando desconhecimentos das atividades operacionais do Ministério Público.

O item menos marcado, das opções apresentadas, é o que trata da comunicação imediata ao Órgão do Ministério Público Estadual, com 27,97% dos policiais civis e 27,45% dos policiais militares, praticamente o mesmo percentual para os dois órgãos.

Somente 1% dos policiais civis e 2,10% dos policiais militares ouvidos desconhecem qualquer atribuição do *Parquet* Estadual, tendo em vista que assinalaram a opção que exclui todas as apresentadas anteriormente.

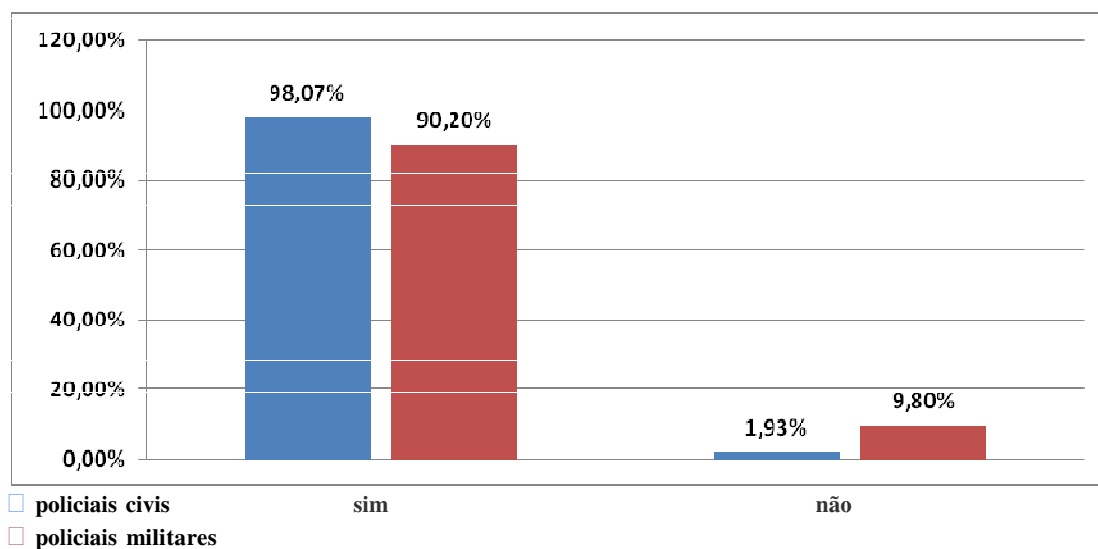
6º QUESTIONAMENTO

Você acha que o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nas instituições policiais é importante para a segurança pública do Estado do Ceará?

1º item. Sim.

2º item. Não

GRÁFICO 7



Como observação, maioria entende o tema monográfico vital para o esclarecimento do supracitado controle externo sobre as atividades policiais. Entende-se da mesma maneira, pois, em princípio, o dito controle assemelha-se a uma ingerência de outra instituição sobre as corporações policiais e, à medida que tal assunto é desenvolvido e

divulgado, esclarecemos ao efetivo policial o seu real dimensionamento, ou seja, que o controle dar-se-á às atividades de polícia judiciária.

A maior parte dos entrevistados, em percentual de 98,07% dos policiais civis e 90,20 dos policiais militares compartilham dessa idéia e apenas 1,93% dos policiais civis e 9,80% dos policiais militares não o consideram importante.

5.3 Proposta para melhorar o exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Estadual

Pelos resultados apresentados na pesquisa metodológica, observa-se a real necessidade de serem apresentadas propostas para esclarecer e otimizar o controle externo da atividade policial, pois estas contribuirão em muito, direta e indiretamente, com a atividade-fim de polícia judiciária.

O esclarecimento e otimização do controle externo da atividade policial, contribuirão, em prol do interesse público, com uma melhor eficiência, transparência e regularidade dos inquéritos policiais e, conseqüentemente, com a atividade-fim de polícia judiciária, através de um relacionamento que estimule a integração e o intercâmbio entre as Instituições Policiais e o Ministério Público Estadual.

Então, *ex positis*, propõem-se:

1. Promover cursos, seminários e palestras para o público interno das instituições policiais do Estado do Ceará sobre o tão falado e pouco conhecido controle externo da atividade policial
2. Incluir o tema “controle externo da atividade policial” nos currículos de todos os cursos obrigatório nas duas Corporações policiais do Estado, discutindo, de forma exaustiva, todos os seus aspectos. Ainda, este tema pode ser estendido aos estágios de atualização profissionais ou instrução de recapacitação;
3. Maior intercâmbio entre Ministério Público Estadual e as Instituições policiais do Estado do Ceará

Destarte, as propostas supracitadas contribuirão, sem nenhuma dúvida, para esclarecer, sensivelmente, o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, desde que, sejam efetivadas de forma adequada, conveniente e eficaz.

Observa-se, através da aplicação e análise da presente pesquisa de campo, junto ao público alvo, nas Organizações Policiais supramencionadas, que realmente o controle externo da atividade policial, ainda, é desconhecido no entendimento do efetivo ativo destas instituições.

Constatamos também, que as atividades de ensino e instrução destas Corporações ressentem-se da ausência de disciplina e material didático que contemple ensinamentos específicos sobre o tema em destaque, principalmente, do ponto de vista teórico-prático. O mais importante que repassar os conhecimentos é conscientizar aqueles que irão recepcioná-los. Os seus valores devem ser internalizados pelo público alvo, não apenas através de memorização de conceitos, teorias e postulados, mas a conscientização de que o conhecimento e a qualificação destes profissionais possibilitem à sociedade um bem estar na área de segurança pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atual Constituição Brasileira teve como inovação, o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, o qual permitiu uma melhor fiscalização da atividade-fim de polícia judiciária, no tocante a regularidade e ao acompanhamento dos procedimentos administrativos e inquisitoriais.

Entretanto, para um efetivo controle externo dessa atividade pelo Ministério Público Estadual, deverá haver um esforço não só deste órgão, bem como das Instituições controladas, no intuito de alcançar sua real plenitude, que é o objetivo do presente trabalho.

Tais medidas contribuirão para a construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, respeitador da dignidade da pessoa humana e da cidadania, em que a manutenção da ordem pública e da defesa da coletividade, seja de fato, dever do Estado.

Os aspectos práticos do controle externo da atividade policial são importantes, pois, além de se restringir à atividade-fim de polícia judiciária, deve ser do conhecimento de todo efetivo policial. Estes aspectos favorecerão a consecução do bem-estar social, desde que cada um conheça e esteja consciente de seu relevante papel dentro da Instituição e na sociedade.

Saliente-se que o referido controle externo da atividade policial deve restringir-se aos atos de polícia que se relacionam diretamente com o *Parquet*, ou seja, sobre a atividade-fim de polícia judiciária, seja civil ou militar. Os atos dos policiais não estão sob tutela do Ministério Público, pois tais atos estão sujeitos a um controle interno, desenvolvido pelos órgãos hierarquicamente superiores, com supedâneo na esfera administrativa, consoante interpretação sumular do poder judiciário.

Atualmente qualquer irregularidade praticada por policiais, ferindo dispositivos legais, ultrapassando os limites da discricionariedade e alcançando a seara da arbitrariedade, está sujeita ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público.

Todas as hipóteses, inicialmente mencionadas no projeto de pesquisa, foram validadas, conforme o desenvolvimento do presente artigo. E, ainda, através da aplicação e análise da pesquisa de campo realizada junto ao público-alvo, nas duas organizações policiais do Estado do Ceará, a qual teve como principal propósito avaliar a profundidade de conhecimento destas Instituições Policiais, relacionada à abrangência do controle externo da polícia judiciária no tocante aos procedimentos administrativo-inquisitoriais.

Na aludida pesquisa constatou-se que, realmente, o controle externo da atividade policial, ainda, é desconhecido no entendimento do efetivo ativo da Polícia Militar e da Polícia Civil. Em virtude desta lacuna, foi apresentada propostas que certamente servirá para esclarecer o polêmico controle externo e engrandecer, ainda mais, as Corporações policiais e a sociedade cearense.

O presente trabalho, em virtude de sua complexidade e extensão, não se deve restringir somente a seara estadual, devendo estender-se, aos demais integrantes das Polícias do Brasil, o qual será também provavelmente útil àqueles que desejem conhecer melhor o controle externo da atividade policial, pelo Ministério Público, sejam profissionais da área jurídica ou da segurança pública, e aqueles que porventura venham a ser submetidos a procedimentos administrativo-inquisitoriais por parte de autoridades policiais.

Enfim, é objetivo imediato nortear as ações policiais dentro dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, em prol do interesse público, e, mediato, despertar a curiosidade pelo assunto, construir um patrimônio doutrinário nessa área e formar policiais esclarecidos e multiplicadores do tema em foco, na construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

7 REFERÊNCIAS

ARAÚJO JÚNIOR, Francisco Taumaturgo de. **Controle externo da atividade policial, o outro lado da face**. São Paulo: IBCCRIM, nº 89, abril de 2000.

AZKOUL, Marco Antonio. O controle externo da atividade policial – Boletim IBCCRIM – Ano 8, nº 89. São Paulo, 2000.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentário à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 1992.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Comentário à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Saraiva, 2007.

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**. INESP, 2006.

MAZZILI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001

OLIVEIRA FILHO, José Francisco de. Remessa do inquérito policial diretamente ao MP. **Jornal da Associação Cearense do Ministério Público**. Ceará. 1997.

ROSAS, Roberto. **Direito sumular**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SARABANDO, José Fernando Marreiros. **O controle de atividade policial pelo Ministério Público**. [S.n]. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1997.

_____. Decreto-Lei Federal nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Institui o Código Penal Militar. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 jun. 2009.

_____. Decreto-Lei Federal nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. Institui o Código de Processo Penal Militar. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 jun. 2009.

_____. Decreto-Lei Federal nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 jun. 2009.

_____. Decreto-Lei Federal nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Institui o Código de Processo Penal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 jun. 2009.

_____. Lei Complementar Federal nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 ago. 2009.

_____. Lei Federal nº 4898, de 09 de dezembro de 1965, que instituiu a lei reguladora do direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa e civil e penal, nos casos de abuso de autoridade. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26 set. 2009.

_____. Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que institui a lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 set. 2009.

_____. Lei Federal nº 8.906, de 04 de julho de 1994, que instituiu o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 set. 2009.

_____. Lei Complementar Estadual nº 9, de 23 de julho de 1998. Dispõe sobre o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://www.pgj.ce.gov.br>>. Acesso em: 3 ago. 2009.

_____. Lei Estadual nº 12.691, de 16 de maio de 1997. Dispõe sobre a criação da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania e da Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania. Disponível em: <<http://www.ce.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2009.

_____. Lei Estadual nº 17.734, de 2 de outubro de 1997. Altera, em parte, o que dispõe a Lei Estadual nº 12.691, de 16 de maio de 1997. Disponível em: <<http://www.ce.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2009.

_____. Lei Estadual nº 13.407, de 21 de novembro de 2003. Dispõe sobre o código disciplinar da Polícia Militar e Corpo de Bombeiro do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://www.ce.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2009.

_____. Ato Normativo nº 1, do Colégio de Procuradores de justiça, de 23 de junho de 1999. Diário de Justiça do Estado do Ceará, nº 123, 15 jul. 2002.

_____. Instrução Normativa nº 1, da Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania, de 31 de julho de 2000. Dispõe sobre a execução da Lei Estadual nº 12.691, do ano de 1997. Disponível em: <<http://www.pgj.ce.gov.br>>. Acesso em: 3 set. 2009.

_____. Ministério Público – Corregedoria-Geral. Manual de recomendações. Ceará: [S.n], 1998.

_____. Portaria nº1.055/PGJ, de 10 de outubro de 2001. Disponível sobre a área de atuação das diversas Promotorias de Justiça para o exercício do controle externo da atividade policial junto às delegacias de polícias e unidade policiais militares. Disponível em: <<http://www.pgj.ce.gov.br/atos/portaria1055-2001.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2009.

_____. Processo nº01125566-8-8-SPU, de 24 de setembro de 2001. Reconheceu a atribuição do Ministério Público Militar para exercício do controle externo da atividade-fim da polícia judiciária militar.

_____. Processo nº000078018-SPU, de 26.09.2001.Reconheceu a impossibilidade dos autos da Corregedoria-Geral dos Órgãos de Segurança Pública e Defesa da Cidadania tramitarem sem a presença do Ministério Público.

LOPES JUNÍOR, Aury Celso. **A crise do inquérito policial e a investigação controlada pelo Ministério Público**. Disponível em: <<http://www.apmp.com.br>>. Acesso em: 25 set. 2009.

MONTEIRO, Mariana. **A problemática da remessa de inquéritos policiais às centrais de inquéritos do Ministério Público**.Disponível em:<<http://www.amperj.org.br/port/remebody>>. Acesso em: 27 ago. 2009.

SANTOS, Maria Ignês Franco. **Ministério Público e polícia**. Disponível em: <<http://www.amprgs.org.br>>. Acesso em: 27 ago. 2009.

SIRIO, Antonio Iran Coelho. **O Ministério Público Estadual e o controle externo da atividade policial**. Disponível em: <<http://www.pgj.ce.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2009.

APÊNDICE



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ- REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE HUMANIDADES DEPARTAMENTO DE
CIÊNCIAS SOCIAIS
CENTRO DE TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO – CETREDE
ESPECIALIZAÇÃO EM POLICIAMENTO COMUNITÁRIO

O presente questionário, integrante da pesquisa de campo, destina-se a depreender dados para o trabalho monográfico, intitulado: O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, NAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS DO ESTADO DO CEARÁ, do Curso de especialização em Policiamento comunitário na Universidade Federal do Ceará. A sua identificação não é necessária, porém sua participação é importante para o êxito e engrandecimento deste trabalho.

1. Você sabe que é o controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público?

Sim Não

2. O Ministério Público exerce o controle externo sobre quais atividades policiais?

- A atividade inerente ao funcionamento interno dos organismos policiais;
- A atividade-fim de polícia judiciária, como nos inquéritos policiais;
- NDA

3. Quais legislações abaixo fundamentam o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público Estadual? Marque um ou mais itens.

- Constituição Federal
- Constituição do Estado do Ceará
- Código de Processo Penal e Penal Militar
- Lei Complementar Estadual nº 9/98
- NDA

4. Quais benefícios o referido controle trará para as Instituições policiais e a sociedade cearense? Marque um ou mais itens

- Maior intercâmbio entre a sua Corporação e o Ministério Público Estadual;
- Diminuição do corporativismo;
- Aumento da eficiência do trabalho policial;
- Maior transparência e otimização dos inquéritos policiais;
- NDA

5. Marque dentre as opções abaixo, as funções institucionais do Ministério Público Estadual. Marque um ou mais itens.

- Ingressar livremente em organizações policiais, inclusive nos presídios;
- Requisitar diligências investigatórias ou instauração de inquéritos policiais;
- Promover a ação penal por abuso de poder do policial estadual;
- Comunicar de imediato, qualquer prisão judicial;
- NDA

6. Você acha que o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nas instituições policiais é importante para a segurança pública do Estado do Ceará?

- Sim Não